



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

El proceso de acogida de refugiados y solicitantes de asilo
en Italia: análisis del sistema SPRAR 2010-2018.

Tesis presentada por

Sandra Evangelina Cruz Mercado

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ESTUDIOS
DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México
2020

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de Tesis:

Dra. Roberta Marzorati

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dra. María Dolores París Pombo, lector interno
2. Dra. Anna Mary Garrapa, lector externo

Resumen

Durante la segunda década del siglo XXI, el proceso de acogida de refugiados y solicitantes de asilo en Italia se convirtió en un reto de gestión migratoria debido a las decenas de miles de personas que desembarcaron desde 2011 en costas italianas solicitando protección internacional. La cantidad de solicitudes recibidas sobrepasó la capacidad de los proyectos del Sistema de Protección para Solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR), limitando la aplicación del modelo de acogida integral. En esta tesis se analiza el sistema de acogida italiano del SPRAR, utilizando datos referidos a los años entre 2010 y 2018. El análisis permite la apreciación del funcionamiento del sistema y conocer sus alcances, limitaciones, ventajas y desventajas, en un contexto de emergencia migratoria. Los resultados contribuyen a la literatura existente reforzando la necesidad de establecer, mantener y mejorar sistemas de acogida como el SPRAR a fin de brindar herramientas de integración para los migrantes extranjeros acogidos en el país receptor.

Palabras clave: SPRAR, Italia, refugiados, solicitantes de asilo, integración.

Abstract

During the second half of the 21st century the process of shelter for refugees and asylum seekers in Italy became a challenge of migratory management due to the tens of thousands of people arriving since 2011 at Italian coasts requesting international protection. The number of received requests surpassed the capacity of the projects of the System for Protection of Asylum Seekers and Refugees (SPRAR), limiting the application of the integral shelter model. This thesis analyses the Italian shelter system SPRAR, using existing data from 2010-2018. The analysis allowed the exploration of the system functioning, knowing its scope, limitations, advantages and disadvantages in a context of migratory emergency. The results contribute to the existing literature, highlighting the need to establish, maintain and improve shelter systems like SPRAR aiming to provide integration tools for sheltered migrants in the receiving country.

Keywords: SPRAR, Italy, refugees, asylum seekers, integration.

Índice

Introducción	1
Presentación.....	3
Justificación.....	7
Definición del problema.....	8
Metodología.....	9
Capítulo I Italia: inmigración, solicitantes de asilo y refugiados.....	11
1.1 Marco conceptual	11
1.2 Marco histórico y contextual (antecedentes).....	22
1.2.1 Migraciones en el Mediterráneo.....	22
1.2.2 Historia de la inmigración hacia Italia.....	24
1.2.3 Políticas migratorias italianas y el “modelo” de integración italiano.....	28
1.3 Derecho de asilo en Italia.....	33
1.4 Diagnóstico SPRAR.....	49
Capítulo II El sistema SPRAR: análisis y monitoreo de su desempeño	52
2.1 Descripción.....	52
2.2 El sistema SPRAR.....	59
2.2.1 Historia (breve).....	59
2.2.2.Funcionamiento.....	61
2.3 Alcances del programa.....	66
2.3.1 Sistema de Centros de Acogida Extraordinaria (CAS).....	66
2.3.2 Decretos y su influencia en el desarrollo del sistema SPRAR.....	69
Capítulo III Procesos de integración de solicitantes de protección internacional en el sistema SPRAR.....	72
3.1 La integración y acogida de solicitantes de asilo y refugiados en los centros SPRAR.....	72
3.2. Proyectos del sistema SPRAR para la integración social.....	75
3.2.1 Caso 1. <i>Bee My Job</i>	76
3.2.2 Caso 2. <i>Rifugiati in famiglia</i>	80
Evaluación y conclusiones	85
Evaluación.....	85
Conclusiones.....	99
Bibliografía.....	105
Sobre el autor:	119

Lista de gráficas

Gráfica I.1 Muertes por ruta migratoria en el Mediterráneo 2014-2020.....	2
Gráfica 2.1 Plazas financiadas y beneficiarios acogidos 2003-2017.....	55
Gráfica 2.2 Acogidos en la red SPRAR por región (2017).....	61
Gráfica 2.3 Comparación entre solicitantes de asilo y capacidad SPRAR 2003-2019.....	64
Gráfica 4.1 Comparación entre solicitantes de asilo, refugiados protección subsidiaria, humanitaria, especial y no reconocidos 2008-2019.....	86
Gráfica 4.2 Menores extranjeros no acompañados 2013-2019.....	87
Gráfica 4.3 Recursos totales FNPSA destinados a la red SPRAR 2015-2018.....	93
Gráfica 4.4 Plazas de acogida de la red SPRAR por categoría de proyecto 2016-2018.....	95
Gráfica 4.5 Proporción de beneficiarios en red SPRAR 2017.....	96

Lista de figuras

Figura 2.1 Funcionamiento del sistema de acogida en Italia.....	62
Figura 4.1 Procedimiento de asilo en España (por etapas).....	91
Figura 4.2 Proceso de asilo en España.....	92

Lista de mapas

Mapa 2.1 Incidencia del número de plazas de acogida.....	58
Mapa 4.1 Solicitudes de asilo en la UE (2018).....	88
Mapa 4.2 Resoluciones favorables y desfavorables en la UE (2018).....	89

Lista de tablas

Tabla I.1 Muertes totales en el Mediterráneo 2011-2020.....	1
Tabla 1.1 Serie histórica de solicitantes de asilo por año de referencia (1951-1990).....	48
Tabla 1.2 Serie histórica de solicitantes de asilo por año de referencia (1994-2018).....	49
Tabla 2.1 Proyectos SPRAR/SIPROIMI activos en 2017 y 2019.....	56
Tabla 2.2 Diferencias entre centros SPRAR y CAS.....	67
Tabla 4.1 Proyectos SPRAR Ordinarios.....	94
Tabla 4.2 Proyectos SPRAR MENA.....	94
Tabla 4.3 Proyectos SPRAR Discapacidad Mental.....	94

Introducción

La migración en la región del Mediterráneo en el siglo XXI ha captado la atención internacional y de los países de la Unión Europea (UE) a causa de la constante llegada de extranjeros y del aumento de solicitudes de protección internacional.

Frente a la presión migratoria muchos países han optado por la modificación de políticas migratorias nacionales en un sentido restrictivo en el ingreso de los migrantes extranjeros.

Ante las limitaciones y la presencia de flujos provenientes de países con conflictos bélicos, desastres naturales, hambruna o de persecuciones políticas, los migrantes optaron por utilizar más seguido la solicitud de asilo como instrumento principal de ingreso.

Por lo tanto, con la composición de los flujos migratorios y las medidas de restricción de paso en vías terrestres hacia Europa se impulsó la elección de las rutas marítimas del Mediterráneo –centro, este y oeste-, principalmente por los migrantes provenientes de Medio Oriente (Siria), África subsahariana y el cuerno de África.

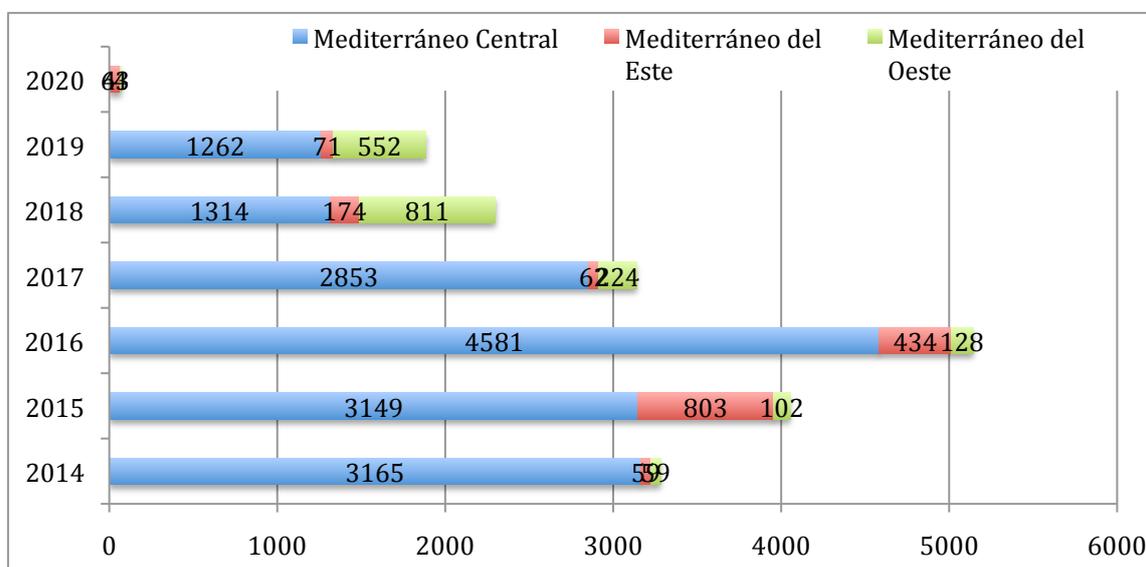
Sin embargo, el uso de las vías marítimas ha cobrado la muerte de más de 20,000 seres humanos en el transcurso de la llamada *crisis migratoria* entre 2011 y enero de 2020, de acuerdo con datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la prensa internacional:

Tabla I.1 *Muertes totales en el Mediterráneo 2011-2020*

2011	1500 ^a
2012	500 ^b
2013	700 ^b
2014	3283 ^c
2015	4054 ^c
2016	5143 ^c
2017	3139 ^c
2018	2299 ^c
2019	1885 ^c
enero 2020	71 ^c
Total	22574

Fuentes: ACNUR^a (2012), McCarthy^b (2015), OIM^c (2020).

En la **gráfica I.1** se representan las cifras del año 2014 a 2020 con la variación del total de muertes por año en la región mediterránea, resaltando que la ruta central es la más peligrosa y utilizada para llegar a territorio europeo por Italia y Malta. Así mismo indica que en 2016 se registró la mayor cantidad de muertes de migrantes (5,143) en su intento por cruzar el Mediterráneo, mientras que 2019 fue el año con el menor registro (1,885).



	Mediterráneo Central	Mediterráneo del Este	Mediterráneo del Oeste	Total
2014	3165	59	59	3283
2015	3149	803	102	4054
2016	4581	434	128	5143
2017	2853	62	224	3139
2018	1314	174	811	2299
2019	1262	71	552	1885
enero 2020	4	63	4	71

Gráfica I.1 *Muertes por ruta migratoria en el Mediterráneo 2014-2020.*

Fuente: Elaboración propia con datos de *Missing Migrants. Region Mediterranean* (OIM, 2020).

A pesar de las muertes presentadas por el cruce marítimo, las embarcaciones con migrantes han continuado llegando a costas del sur europeo. En el caso de Italia, la llegada de migrantes solicitando protección internacional estableció un cambio en la gestión y gobernanza del fenómeno migratorio ya que hasta los años 2000, la mayoría ingresaba de forma irregular y con el tiempo al conseguir un permiso de trabajo, se insertaba en el mercado laboral.

De esta manera, Italia se ha enfrentado a flujos mixtos que comparten rutas migratorias, integrados por migrantes económicos, desplazados, perseguidos, etc, dejando de conformarse en su mayoría por un tipo de migrantes como en años previos.

Con el aumento de solicitantes de asilo y refugiados, se presentaron restricciones migratorias como la adoptada por el gobierno de Giuseppe Conte (2018-2019) que determinó a través del ministro del Interior, impedir por semanas el ingreso a puertos italianos de barcos – en su mayoría pertenecientes a organizaciones humanitarias - que hubiesen rescatado personas.

A pesar de estas medidas establecidas por tiempo limitado, se realizaron rescates de personas que ingresaron a Italia y solicitaron la protección internacional, integrándose al sistema de acogida e integración del país, lo que genera preguntas como ¿qué sucede con los solicitantes de protección internacional al llegar y ser identificados en Italia? ¿En qué sistema son integrados? ¿Qué oportunidades se les brindada?

Las respuestas a estas interrogantes se desarrollan en la presente investigación a lo largo de cuatro capítulos enfocados en el estudio y análisis del sistema de acogida en Italia y su implementación por el Sistema de Protección para Solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR, por sus siglas en italiano)¹.

Presentación.

A manera de presentación, en los siguientes párrafos se da un esbozo del contexto migratorio en el cual Italia ha estado inmersa, sobre todo en cuanto al flujo migratorio en el Mediterráneo y las solicitudes de asilo y refugiados.

Italia, durante el siglo XIX y XX fue principalmente un país de emigrantes, convirtiéndose, desde fines del siglo XX, en país de tránsito y de destino de migrantes internacionales, aún más a partir de los años 80. Inicialmente, los movimientos migratorios abarcaron flujos provenientes del Norte de África, Medio Oriente, Europa del Este y América Latina, mientras en el siglo XXI la migración ha sido de tránsito y destino por mar y tierra procedente de países cercanos como Siria, Libia, Marruecos y países del centro de África.

A partir de la década del 2000, la política migratoria italiana y la legislación migratoria nacional se enfocaron en restringir las posibilidades de ingreso y de asistencia, establecer cuotas de migrantes extranjeros admitidos en territorio nacional y reforzar la seguridad en las fronteras, esto último como respuesta a las demandas de la Unión Europea.

¹ Desde 2018 se llama Sistema de Protección para titulares de protección internacional y menores extranjeros no acompañados (SIPROIMI, por sus siglas en italiano).

Las medidas migratorias adoptadas modificaron la dinámica de ingreso irregular por el sur de Europa, caracterizada primero por la llegada al sur italiano, seguida de la obtención de trabajo para finalmente, ser parte de alguna campaña de regularización del gobierno. No obstante del cambio, los migrantes continuaron ingresando a través de la reagrupación familiar, las cuotas de migrantes laborales (Pugliese, 2006: 133-135) y la solicitud de asilo (Faso y Bontempelli, 2017: 11-12), como lo hicieron los provenientes de los países de la ex Yugoslavia durante las guerras de los años 90.

Para 2002, la política migratoria italiana se tornó restrictiva con la aparición de la Ley Bossi-Fini, resaltando en su contenido los siguientes puntos (Mendoza, 2006: 126):

- control de fronteras,
- cuotas o número límite de migrantes laborales a aceptarse cada tres años,
- reducción de migrantes irregulares,
- limitación del tiempo de permanencia en territorio italiano,
- institucionalización de las medidas de acogida existentes desde la creación del Programa Nacional de Asilo (PNA, por sus siglas en italiano) en 2001 (SIPROIMI, 2019a).

El reconocimiento de las medidas de acogida del PNA permitió la transición del programa hacia el Sistema de protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR) en 2002, creándose junto con políticas y servicios de asilo, único a nivel nacional en materia de acogida e integración, transformando la política migratoria y la normativa de asilo italiana, necesario ante la solicitud de protección² en la región.

Hacia fines de la década del 2000, el flujo de migrantes extranjeros hacia la Unión Europea se vio afectado por la crisis financiera de 2008, aumentando en 2011 con la Primavera Árabe, la guerra en Siria y Libia (Caponio y Cappiali, 2018: 1), favoreciendo al uso de nuevas rutas migratorias como la oriental (Turquía), la circular de Albania a Grecia, de los Balcanes, la central (Italia) y la Occidental (España).

Los ajustes migratorios realizados por los países de la UE ante el flujo migratorio limitaron las vías de acceso legal para migrantes económicos y la posibilidad de encontrar trabajo (Sanguinetti, 2019: 26) lo cual, aunado a los flujos provenientes de

² Desde fines de los años 90 y primera década del 2000, la necesidad de reconocimiento de formas de protección distintas al asilo y refugio, se hicieron evidentes ante la llegada de desplazados por conflictos bélicos y políticos principalmente, apareciendo la protección humanitaria, temporal, subsidiaria y para menores no acompañados.

países con problemas de hambruna, desempleo, degradación ambiental, persecución política y conflictos bélicos, llevó a los migrantes extranjeros a utilizar la solicitud de asilo como instrumento principal de ingreso a territorio europeo (Ambrosini, 2018: 94).

La situación migratoria en el Mediterráneo propició el choque entre los países miembro de la UE sobre las políticas migratorias y las medidas adoptadas por el sur europeo (Italia y Grecia), poniéndolo como responsable de la seguridad comunitaria, lo que resaltó la dificultad para realizar acciones en conjunto.

Uno de los acuerdos que se logró establecer a nivel UE fue el Convenio de Dublín (2013), en el cual se estipuló que el país donde se diera el primer contacto e ingreso de los solicitantes de asilo debería hacerse cargo de la identificación de las personas, brindarles la asistencia necesaria y completar el procedimiento para la solicitud de asilo (Ambrosini, 2018: 97).

La disposición establecida por el Convenio de Dublín provocó que los países del sur enfrentaran solos la recepción de migrantes (Ambrosini, 2018: 97), mientras algunos países europeos optaron por cerrar fronteras o no aceptar refugiados en su territorio.

Posteriormente, en 2016 la UE determinó como bloque firmar un acuerdo con Turquía para reducir las llegadas irregulares a Grecia, comprometiéndose a controlar las fronteras externas de la UE y acoger a los refugiados que los Estados miembro no estuvieran dispuestos a recibir (Garcés-Mascareñas y Sánchez-Montijano, 2017).

La respuesta comunitaria ante la situación migratoria del Mediterráneo se enfocó en la aplicación de la externalización del control de flujos migratorios y de solicitantes de asilo (Lavenex como se citó en Ambrosini, 2018: 112). Por lo que algunos países establecieron acuerdos con los países de origen y tránsito a través de la cooperación internacional, para cumplir de esta manera con las obligaciones internacionales en materia de respeto a los derechos humanos civiles, económicos y sociales.

Sin embargo, esta medida más que solución fue el establecimiento de territorios en donde los migrantes y refugiados han sido concentrados y mantenidos por tiempo indefinido (Garcés-Mascareñas y Sánchez-Montijano, 2017), en ocasiones sin los servicios básicos ni atención.

En este sentido, Italia también hizo uso de acuerdos con países no europeos, estableciendo uno con Libia (marzo de 2017), en el cual otorgó al país norteafricano el papel de guardia externo de la frontera marítima con Europa y relegó la tarea de rechazar la recepción de solicitantes de asilo (Ambrosini, 2018: 113 y 117), para no

violador de esta manera el principio de *non-refoulement* adoptado con la Convención de Ginebra (1951) y su Protocolo (1967).

La continua llegada de solicitantes de protección internacional a Italia, aún con el acuerdo con Libia, sobrepobló los centros del sistema de acogida, enfrentando al sistema SPRAR a una situación ante la cual no contaba con la capacidad para asistir y/o proteger adecuadamente a los solicitantes de asilo y refugiados (Marchetti, 2014: 67).

Ante tal situación, en 2015 el gobierno decidió crear los Centros de Acogida Extraordinaria (CAS, por sus siglas en italiano) como parte del sistema de acogida, en donde se ubicaron a los solicitantes de asilo mientras se daba respuesta a su solicitud.

La aparición de los centros CAS junto con la aprobación del Decreto de Inmigración y Seguridad (2018), fueron limitando la forma de funcionar de los centros SPRAR. El Decreto influyó al determinar que la acogida sería considerada una detención administrativa (NAGA, 2019: 8) y que se daría sólo a los menores no acompañados y a titulares de protección internacional, con lo cual el SPRAR se transformó en Sistema de Protección para titulares de protección internacional y menores extranjeros no acompañados (SIPROIMI, 2019a).

La última fase de transformación del sistema SPRAR fue con la aparición del Decreto de Seguridad bis (2019) donde se dieron por concluidos los servicios de integración, dejando sólo los servicios de alojamiento, comida y una sencilla consultoría legal, y priorizando la selección de personas que merecen ingresar al país desde el punto de vista oficial (Naga, 2019: 8).

En resumen, el proceso por el cual ha pasado Italia ante la migración extranjera ha ayudado en la aparición y transformación del sistema de acogida italiano para atender a los solicitantes de asilo y refugiados mediante un sistema enfocado en sus necesidades.

El presente proyecto se divide en una introducción y cuatro capítulos. En la introducción, donde se incluye esta presentación, se desarrolla la justificación, la definición del problema y la metodología utilizada para el estudio del sistema de acogida italiano y el diagnóstico del sistema SPRAR.

El capítulo uno abarca las bases teórico-conceptuales del estudio, el marco histórico sobre las migraciones en el Mediterráneo, la inmigración hacia Italia junto con las políticas migratorias italianas existentes hasta la fecha, las cuales están vinculadas con el desarrollo del derecho de asilo en el país. Así mismo, el diagnóstico incluido

presenta la situación del sistema de acogida italiano y el funcionamiento del sistema SPRAR.

En el capítulo dos se aborda el Sistema de protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR) a través de la descripción histórica desde su aparición, el funcionamiento del sistema y los alcances del programa junto con la creación de los Centros de Acogida Extraordinario (CAS).

El capítulo tres presenta los procesos de integración proporcionados por el sistema SPRAR a los solicitantes de asilo y refugiados, abarcando el procedimiento al cual están expuestos. También se incluyen dos proyectos del sistema SPRAR mediante los cuales los beneficiarios del sistema reciben ayuda y asistencia para el proceso de integración social y laboral en la sociedad italiana.

Por último, el capítulo de la evaluación y las conclusiones se enfoca en los resultados encontrados en el sistema SPRAR en torno a sus alcances y límites de sus proyectos y funciones.

Justificación.

El estudio del sistema SPRAR permite comprender cómo el sistema de acogida italiano ha funcionado, los resultados que ha obtenido y las posibilidades otorgadas a los solicitantes de protección internacional que ingresan a sus proyectos con el fin de integrarse a la sociedad italiana.

El análisis del sistema ayuda a entender la visión de un país de tránsito y destino migratorio como Italia ante el incremento de solicitantes de asilo y refugiados, cómo ha establecido los procesos de acogida e integración social y laboral, así como las limitantes del programa.

A su vez, este tipo de programas puede aportar a otros países de tránsito y de destino, como México, los referentes necesarios para establecer proyectos similares mediante los cuales atender a solicitantes de protección internacional admitidos en el país; teniendo en cuenta la necesidad de adaptarlo de acuerdo a la situación y características locales.

Adentrarse al sistema SPRAR implica conocer el sistema de hospitalidad pública para solicitantes de asilo y refugiados, donde converge la participación de autoridades municipales, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y población local. Al mismo tiempo permite conocer, a través de su manual operativo, un modelo de

acogida fundado en el reconocimiento de los derechos civiles y sociales de las personas acogidas, y de su inserción en el mercado de trabajo y en el tejido social (Naga, 2019: 5).

Lo anteriormente señalado indica que la existencia de un sistema como el SPRAR permite destacar las posibilidades de asistencia y protección que el Estado puede proporcionar a los solicitantes de protección internacional. Con lo cual se pudiera combatir el discurso político antiinmigrante centrado en descalificar a los migrantes extranjeros, los solicitantes de asilo y refugiados al encasillarlos como *prófugos* o *clandestinos* más que como personas (Bontempelli, 2016: 169 y 172).

Por lo tanto, estudiar el sistema SPRAR como programa de acogida para solicitantes de asilo y refugiados ayuda a comprender su proceso de integración social en Italia, y con base en ello trabajar en la participación conjunta de extranjeros y locales a fin de evitar caer en la intolerancia y preservar el orden público (Naga, 2019: 6).

Definición del problema.

Uno de los temas que llama actualmente la atención en la migración internacional es el de los solicitantes de asilo y refugiados, ya que la obligación de atender a los solicitantes que llegan a los países de tránsito o destino ha generado conflicto cuando los gobiernos se niegan a aceptarlos y/o son enviados a terceros países.

En el caso de Italia desde 2011, en el contexto de la denominada *crisis migratoria* en el Mediterráneo, el incremento del flujo migratorio se presentó con la llegada de barcos con solicitantes de protección internacional, por lo que el gobierno italiano permitió su recepción y les brindó asistencia hasta que aumentó la cantidad de personas que cruzaban el Mediterráneo hacia su territorio (2015-2016), comenzando a cambiar las políticas (OIM, 2020).

A fin de brindar la asistencia adecuada se utilizaron los centros del Sistema de protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR) para la ubicación de los solicitantes de protección internacional, pero no fueron suficientes ante la cantidad que llegaba, propiciando la sobrepoblación de los lugares. Fue entonces cuando el gobierno italiano decidió crear en 2015, los Centros de Acogida Extraordinaria (CAS) con el fin de alojar a los solicitantes.

La existencia de los centros SPRAR y CAS diversificó el sistema de acogida italiano, donde los primeros ofrecían una acogida integral enfocada a asistir a los

beneficiarios durante el proceso de acogida e integración, mientras los segundos proporcionaban alojamiento y comida, variando sus servicios de acuerdo al tipo de gestión con que contaran.

La manera de gestionar los centros influyó en su forma de operar, por lo que cada proyecto compartía elementos base, pero difería en otros. En el caso de los proyectos SPRAR, la funcionalidad varió conforme a la gestión del lugar, creando una ambigüedad en la implementación del sistema entre lo escrito en su manual operativo y la práctica. Mientras en los centros CAS, no había estándares sobre cómo cuidar o acoger a los solicitantes de protección internacional.

En conclusión, realizar un análisis del sistema SPRAR permite conocer el modelo de acogida integral, la gestión de proyectos y su efectividad, así como el apoyo ofrecido a solicitantes de asilo y refugiados durante el proceso de integración en la sociedad que los acoge.

Metodología.

El estudio del sistema SPRAR y el análisis de las políticas de acogida italianas siguió una de las líneas de investigación establecidas en el manual de la maestría de El Colegio de la Frontera Norte, enfocada al análisis de la gestión de un proyecto o programa existente.

El trabajo fue de diagnóstico sobre el sistema SPRAR y el problema social de acogida e integración de solicitantes de asilo y refugiados en Italia, en un entorno marcado por el control de las fronteras, de los ingresos al territorio italiano y el espacio Schengen, y donde domina un discurso político-mediático que desinforma sobre la situación en el Mediterráneo.

El proyecto de intervención se desarrolló a través de la recopilación de material existente en la literatura académica especializada y datos secundarios: reportes, censos, notas periodísticas y documentos producidos por instituciones, ONG's y sociedad civil, referidas a los años de 2010 a 2018.

Desde el punto de vista metodológico, la distancia geográfica con el campo de estudio obligó a renunciar a un trabajo empírico en la recolección de datos de primera mano.

El tema se abordó desde una perspectiva sociológica de análisis de políticas públicas y de gobernanza del fenómeno migratorio, estableciendo los objetivos de estudio listados a continuación:

Objetivo general:

Analizar el proceso de acogida de los solicitantes de asilo y refugiados en Italia, mediante el diagnóstico del Sistema de protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR), para entender cómo el sistema puede afectar a las personas que llegan a Italia e influir en la visión de la migración en el país.

Objetivos específicos:

- Identificar las acciones y cambios realizados por el SPRAR en términos de asistencia y protección a refugiados y solicitantes de asilo de 2010 a 2018.
- Conocer las debilidades del sistema de acogida y límites del sistema SPRAR, a través de la comparación de éste con los Centros de Acogida Extraordinaria (CAS).

El análisis del sistema de acogida italiano, vía el sistema SPRAR con sus alcances y limitaciones, se enfocó en los cambios más recientes sobre los cuales aún escasean trabajos de investigación estructurados. Por lo tanto, esta investigación representa una contribución a la reflexión académica sobre el tema de acogida de solicitantes de asilo y refugiados, y la realidad que viven en su proceso de integración. Desafíos a los cuales se enfrentan los gobiernos y la sociedad civil de países de tránsito y destino.

Capítulo I

Italia: inmigración, solicitantes de asilo y refugiados

1.1 Marco conceptual.

En esta sección se presentan las bases teórico-conceptuales del análisis del sistema de acogida italiano, cuyo objetivo es aportar un diagnóstico de las acciones realizadas por el Sistema de protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR) entre 2010-2018.

La sección comienza con una revisión de los términos de solicitante de asilo y refugiado, que sientan las bases conceptuales del presente proyecto y bajo los cuales se podrá abordar el objetivo general. Especificar el concepto de estos dos términos ayuda a comprender que la movilidad de las personas puede realizarse por diversos motivos, dejando de ser sólo migración económica, irregular o forzada, convirtiéndose en flujos mixtos, como lo denomina el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2020a).

Así mismo, se definen los conceptos de protección internacional, protección subsidiaria, protección humanitaria y menores extranjeros no acompañados, ya que son categorías de protección presentes en las legislaciones de los países y en la normativa italiana, creadas para evitar deportar a las personas que corren peligro y que no entran en la categoría de solicitantes de asilo o refugiados.

Posteriormente, se explican los términos integración, acogida e inserción desde la sociología de las migraciones, para conocer lo que significan y con ello entender por qué son parte fundamental de los programas de protección internacional.

Tras presentar las definiciones mencionadas previamente, se aborda la teoría del sistema mundial de Immanuel Wallerstein como punto de partida para explicar la dinámica del flujo migratorio de los solicitantes de protección internacional que llega a la Unión Europea e Italia. Así mismo, se utilizan las aportaciones de De Genova y Tazzioli (2015) sobre movilidad y espacio, desarrolladas en torno a la situación migratoria en el Mediterráneo desde 2011, para analizar las decisiones políticas de restricción de ingreso a migrantes extranjeros.

Los conceptos de refugiado y solicitante de asilo.

En todo el mundo los flujos de personas en movimiento se componen principalmente de quienes buscan oportunidades laborales o de enseñanza, de quienes desean reunirse con miembros de sus familias, quienes huyen de persecuciones, conflictos armados o violencia generalizada en sus países, llevándolos a tomar rutas peligrosas vía mar, tierra o aire (ACNUR, 2020a).

En los últimos diez años, el movimiento migratorio se ha conformado por el flujo de solicitantes de asilo, refugiados, migrantes económicos y otros tipos de migrantes que a menudo usan las mismas rutas y medios de transporte, conformando lo que se conoce como flujo migratorio mixto (ACNUR, 2020a; Comisión Europea, 2018: 145).

Los movimientos de población muestran que los refugiados y solicitantes de asilo viajan frecuentemente a lado de los migrantes, huyendo de la persecución, violación de derechos humanos y conflictos armados; mientras los migrantes en la mayor parte de los casos huyen de la pobreza y desempleo, por lo que sus necesidades de protección son diferentes (ACNUR, 2020a).

El migrante es considerado en términos generales como *la persona que está fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía y que ha residido en un país extranjero por más de un año independientemente de las causas, voluntarias o involuntarias, y de medios, regulares o irregulares, utilizados para la migración* (Comisión Europea, 2018: 202). Y, en la mayoría de las veces, es parte de las migraciones laboral-económicas, las cuales se entienden como *el movimiento de personas que dejan su país de origen por razones puramente económicas o para obtener una mejora en las condiciones de vida* (Comisión Europea, 2018: 216).

Los migrantes así definidos también pueden ser parte de las migraciones forzadas, que son cada vez más frecuentes en la actualidad. Por migración forzada se entiende el *movimiento de personas derivado por desastres naturales o causas humanas, incluidas las amenazas a la vida y a la subsistencia (por ejemplo, los movimientos de refugiados y desplazados internos, además de personas desplazadas a causa de desastres naturales o ambientales, desastres químicos o nucleares, hambruna o por proyectos de desarrollo)* (Comisión Europea, 2018: 209).

Ante la diversidad de los flujos migratorios, los estudios sobre solicitantes de asilo y refugiados en la migración internacional (Bontempelli, 2016; Campomori y

Feraco, 2018; Faso y Bontempelli, 2017; Naga, 2019) frecuentemente han presentado la conceptualización de ambos términos basándose en primer lugar en la Convención de Ginebra de 1951, el Protocolo de Nueva York de 1967 y la Declaración sobre asilo territorial del 14 de diciembre de 1967; y en segundo lugar, en la jurisdicción nacional de los países. Esto se debe a que en dichas normas se establecen las características para identificar a una persona como solicitante de protección a través de estas dos vías.

En el presente trabajo de investigación, se utilizan como referencia las definiciones del Estatuto de los Refugiados (1951) para el concepto de “refugiado” y la Declaración sobre el asilo territorial (1967) para “solicitante de asilo”³.

Como punto de partida se tiene a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que es la norma internacional donde se establece el término refugiado y sus derechos, haciendo obligatorio su cumplimiento a los Estados que hayan ratificado. En su artículo 1º la Convención establece la definición del término refugiado, leyéndose:

persona que temiendo ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

El reconocimiento del estatus migratorio de refugiado en el derecho internacional, establece el precedente bajo el cual los migrantes extranjeros pueden solicitar protección a cualquier país que haya ratificado este tratado internacional. Italia lo hizo a través de la ley n.722 de 1954, obligándose a brindar la ayuda establecida en la Convención a toda persona que pueda ser víctima de persecución y cuya vida esté en peligro en caso de volver a su país de origen (Refugees Welcome, 2019).

El principio de *non-refoulement*, base de la Convención de Ginebra (1951) e introducido en el Protocolo de Nueva York (1967), determinó que los refugiados no deben ser regresados a los países donde pueden ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política (FitzGerald y Arar, 2018: 390). Debido a ello, en la actualidad países como Estados Unidos, Australia y algunos países europeos, entre otros, han establecido medidas para limitar y/o

³ Los términos solicitante de asilo y refugiado se encuentran englobados en este trabajo bajo el término solicitante de protección internacional. Recordando que en la práctica, primero se hace la solicitud de asilo y posteriormente, al ser aceptados, se convierten en refugiados.

rechazar la llegada de personas a sus fronteras, optando enviarlos a un tercer país para procesarlos y de esa manera no comprometerse con su protección ni el reconocimiento de derechos otorgados al ser aceptados como refugiados (Fisher y Taub, 2018).

Por otro lado, dentro del estudio de los movimientos de refugiados, Zolber et al. (como se citó en FitzGerald y Arar, 2018: 393) establecieron una definición con perspectiva sociológica, donde se entiende a la migración de refugiados como la huida de la violencia política, incluyendo el peligro de la violencia detrás de la persecución. A su vez, vincularon el estudio sobre refugiados con las teorías de la migración, permitiendo investigar empíricamente cómo las variaciones en las condiciones económicas y la violencia afectan a la emigración con el paso del tiempo.

En el caso de asilo, la norma internacional se remite a la Declaración sobre el asilo territorial del 14 de diciembre de 1967, en donde se menciona: *el asilo es concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el cual señala: *En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y disfrutar de él, en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.*

Por lo tanto, la solicitud de asilo se entiende como *el acto de una persona, quien habiendo dejado su país de origen, pide ser reconocida bajo el estatus de refugiado u otra forma de protección internacional en otro país*. En Italia, las solicitudes de asilo son evaluadas por las Comisiones Territoriales para el reconocimiento de la protección internacional, órganos administrativos ubicados en el territorio nacional e integrados por un representante del ACNUR⁴ (2020d).

De acuerdo con la Comisión Europea a través de *European Network Migration* (Comisión Europea, 2018: 325), el solicitante de asilo es en términos generales, *la persona que busca la protección a causa de persecuciones o daños graves en un país distinto al propio y que está en espera de la decisión de su solicitud para obtener el estatus de refugiado de acuerdo a las normas jurídicas internacionales y nacionales*. Mientras en el contexto de la Unión Europea se entiende como *un ciudadano de*

⁴ El ACNUR participa en el proceso de reconocimiento de la protección internacional con un representante en cada Comisión Territorial, y posee funciones consultivas en la Comisión Nacional, donde se hace cargo de la coordinación, dirección y formación de los elementos de las Comisiones Territoriales, además de evaluar los casos de suspensión y revocación de los estatus reconocidos (ACNUR, 2020d).

terceros países o apátrida que presente la solicitud de protección en términos de la Convención de Ginebra integrada por el Protocolo de Nueva York, y respecto a la cual no se haya tomado una decisión definitiva.

La Declaración sobre el asilo territorial también menciona en su artículo 3º, párrafo 1 que *Ninguna de las personas [...] será objeto de medidas tales como la negatividad de admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución.* Y en su párrafo 2 señala que *Podrán hacerse excepciones al principio anterior sólo por razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población, como en el caso de una afluencia en masa de personas.*

El párrafo 2 del artículo 3º se ha mencionado porque resalta la seguridad nacional y la salvaguarda de la población, elementos utilizados en los discursos oficiales de los países que se niegan a recibir solicitantes de asilo y refugiados en el mundo. Ejemplo de ello son los Estados miembro de la Unión Europea que han cerrado sus fronteras o limitado acceso a solicitantes de protección internacional en los últimos cinco años o el caso de Estados Unidos ante las *caravanas* centroamericanas (2018-2019). En ambos casos, la seguridad nacional y la protección de la población local son motivos expresados en los discursos políticos para no aceptar solicitudes de protección internacional.

A esto cabe señalar que la protección internacional se define, en términos generales, como *las acciones de la comunidad internacional basadas en el derecho internacional, enfocadas en proteger los derechos fundamentales de una determinada categoría de personas, fuera del propio país de origen, que no gozan de la protección nacional de sus propios países.* En el contexto de la Unión Europea, es *la protección que comprende el estatus de refugiado o el estatus de protección subsidiaria* (Comisión Europea, 2018: 302).

La protección subsidiaria se otorga cuando la persona no puede demostrar estar en peligro de persecución para ser reconocido como refugiado pero prevalecen motivos a considerar que, si regresara al país de origen o, en el caso de un apátrida, si regresara al país donde tenía una residencia, correría el riesgo efectivo de sufrir un gran daño (sentencia de muerte, tortura, amenaza a la vida o a la persona de un civil derivado de la violencia en situaciones de conflicto armado), como define el artículo 15 de la Directiva 2011/95 de la Unión Europea (Comisión Europea, 2018: 303).

Otro tipo de protección existente en Italia es la protección humanitaria, la cual se enfoca en quienes no tienen derecho al reconocimiento del estatus de refugiado ni de la protección subsidiaria pero que no pueden regresar a su país de origen o residencia previa, a causa de motivos graves resultado de inestabilidad política, violencia, falta de respeto a los derechos humanos, hambruna, desastres ambientales o naturales. Este tipo de protección, existente en el ordenamiento italiano desde 1998 y otorgado hasta 2018, permitía obtener un permiso por motivos humanitarios con 2 años de duración renovable y podía convertirse en un permiso de estancia por trabajo (Open Migration, 2020).

Por último, la protección a menores extranjeros no acompañados, donde se incluyen a menores que entran en el territorio de un Estado sin la compañía de un adulto responsable o que son abandonados una vez ingresados al país (Comisión Europea, 2018: 224), a menudo no portan documentos y son vulnerables a la explotación, la trata y el tráfico en países de tránsito y destino (UNICEF, 2016). Debido a estas situaciones, el ACNUR (2020c) hace hincapié a los Estados en asegurar sus derechos y el proceso de acogida respetando el principio del interés superior del menor⁵.

En Italia, los menores no acompañados de acuerdo a la normativa del Estado, no pueden ser rechazados en la frontera o expulsados del territorio nacional, teniendo derecho a permanecer al interior del país con un permiso de estancia expedido por el jefe de la policía, que puede ser de dos tipos: por minoría de edad, emitido mediante la solicitud del menor y con validez hasta el cumplimiento de la mayoría de edad; o por motivos familiares, otorgado a menores con 14 años quienes estén permanentemente a cargo de un adulto -aunque no sea familiar directo-, o bajo tutela de un ciudadano italiano⁶. También pueden obtener el permiso de estancia después de formalizar la solicitud de protección internacional (SPRAR, 2018b).

⁵ El principio del interés superior del niño o niña, también conocido como el interés superior del menor, es un conjunto de acciones y procesos tendentes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar a las y los menores (CEAR, 2020a).

⁶ El permiso de estancia por minoría de edad, se otorga a los menores extranjeros no acompañados localizados en territorio nacional, notificando a la autoridad competente. El permiso por motivos familiares, también se puede otorgar cuando el menor está bajo tutela de un extranjero con estancia regular en el territorio nacional (SPRAR, 2018b).

Los conceptos de integración, inserción y acogida.

Además de los conceptos presentados previamente, en la investigación se encuentran términos que están vinculados con el proceso de protección internacional, tales como integración, inserción y acogida, por lo cual se explican brevemente a continuación.

La integración como proceso social y humano se refiere a cómo la socialización contribuye en la creación de la cohesión y estabilidad social; es decir, cómo se crea y se mantiene el orden social (Brochmann como se citó en Delgado, 2007: 46). Desde este punto de vista, la integración exige aprendizaje y ajustes a los valores de la sociedad receptora, por lo que no todos los Estados son idóneos en los procesos de integración de inmigrantes, siendo conveniente revisar indicadores como: el grado de segregación social en las sociedades receptoras, el éxito y desempeño que tienen las instituciones educativas, la incorporación a los mercados de trabajo, las diferencias y resistencias culturales, la persistencia de actitudes racistas y la movilidad social de grupos o poblaciones inmigrantes (Favell como se citó en Delgado, 2007: 47).

De acuerdo con Delgado (2007: 47) la integración de los inmigrantes puede basarse en dos puntos: primero, por la tipología de las políticas migratorias existentes en la sociedad receptora, referente a los recursos institucionales y modelos de legitimación; y segundo, la pertenencia a una red de relaciones sociales que ofrezcan formas de acoplamiento en la sociedad, como la obtención de empleo y/o la reafirmación de identidades en los territorios de acogida.

Cuando la integración de inmigrantes se rige por las políticas migratorias de la sociedad receptora, se pueden presentar modelos de integración o incorporación en una comunidad de forma colectiva o individual. De acuerdo con esto, Yasemin Nuhoglu Soysal presenta los siguientes tipos (Delgado, 2007: 48):

1. Modelo de incorporación corporativista. La población inmigrante se define por su identidad colectiva, propio de países como Suecia y Países Bajos. La relación con el Estado se asemeja a la de cualquier grupo social corporativizado (sindicatos o asociaciones gremiales). En el discurso político, se refieren a los migrantes como “minorías étnicas”, lo que lleva a promover una integración reforzando la “diferencia” en la categorización de etnicidad en el imaginario social.

2. Modelo de incorporación individualista o liberal. Los inmigrantes son definidos como individuos, cuya posición en la sociedad receptora se determina por la participación en el mercado de trabajo. Ejemplo de este modelo son Suiza y Reino Unido.
3. Modelo de incorporación estatista. El Estado participa y posee más responsabilidades hacia los inmigrantes para mejorar su bienestar, teniendo en cuenta que las funciones sociales están centralizadas y organizadas por él. Francia es ejemplo de este modelo, dando a la integración un significado estatocéntrico al asumir a los individuos, locales e inmigrantes, en un plano igualitario de los derechos proporcionados, evitando la aparición de políticas especiales.
4. Modelo de incorporación mixto. El proceso de incorporación de los inmigrantes es de forma centralizada y corporativizada desde el Estado, en coordinación con las distintas instituciones del país. Este modelo se encuentra en Alemania, donde se establece que los inmigrantes no deben ser considerados minorías étnicas, utilizando la capacitación vocacional y la educación como instrumentos para la integración, ya que les permite posicionarse en el mercado laboral.

Cada modelo muestra como la integración, vista a partir de la relación de los inmigrantes con la sociedad receptora, es un proceso de adecuación recíproca de ambas partes, donde el mayor beneficiado es el Estado donde residen (Comisión Europea, 2018: 179).

De acuerdo con el ACNUR (2020e), en algunos casos la adquisición de la nacionalidad del país de asilo constituye la culminación del proceso de integración local, lográndose mediante la aplicación de políticas de integración enfocadas en resultados para los beneficiarios de la protección internacional e inmigrantes, como: permitir a las personas desarrollar su potencial personal, económico y social; garantizar la protección de sus derechos humanos; reducir niveles de exclusión y marginalización; ayudar a establecer y mantener cohesión y armonía social (Guzmán, 2014: 11).

Pasando a otro término, la acogida se define como la recepción de una persona extranjera en el territorio de un Estado, insertándola e integrándola en la sociedad, trabajo, cultura, economía y *welfare* (Parlare Civile, 2020). Mientras la inserción se refiere al reconocimiento de un individuo al incluirse en una sociedad, enfocando generalmente el concepto a la inserción laboral (Cellini y Fideli, 2002: párr.7).

La inserción desde la perspectiva de Mármora (2002: 329) se ubica en la dicotomía *participación-marginalidad*. La participación se refiere a la relación social, observable por el contacto económico, cultural, ecológico, etc. entre el migrante con el medio y sus modalidades. Y puede ser participación activa, cuando el inmigrante propicia la relación social, tomando control de su intervención; o participación negativa, si no genera interacción y sólo acepta lo que le brinda su alrededor. Mientras la marginalidad hace referencia a la falta de contacto o “no participación” del individuo o grupo con uno o más sectores de la sociedad.

Las estructuras sociales de las comunidades donde se establece el migrante tienen sectores donde puede involucrarse a fin de lograr su integración, como el social, cultural, económico, ecológico y político. La participación en el sector social se da en la relación del migrante con los individuos y grupos sociales del lugar, estableciendo los primeros pasos de aceptación de la existencia social mutua. La participación en el sector cultural se define con base en la relación del migrante con los productos culturales, llevándolo a la aceptación de los valores generales y normas de la comunidad, a fin de visualizar el sistema de estatus social, establecer creencias y desarrollar conductas congruentes con lo vivido (Mármora, 2002: 331).

La participación económica se establece en relación con las estrategias económicas y el mercado de trabajo, pudiendo insertarse gradualmente, comenzando en la economía informal, pasando en un segundo momento a algo formal pero estacional hasta llegar a un trabajo permanente. La participación ecológica se basa en la relación físico-espacial del inmigrante con la comunidad, llevándolo a la inserción en ese lugar. Y por último, la participación política del inmigrante con las instituciones, grupos, etc del lugar vinculada con su decisión y participación social, yendo de la elaboración de conciencia social a una intervención a nivel grupal y, por último, hacia una intervención en el ámbito de la sociedad en su totalidad (Mármora, 2002: 331).

En conclusión, la participación conjunta de los refugiados, inmigrantes, instituciones gubernamentales, organizaciones y sociedad, es necesaria para el desarrollo participativo de todos sobre una base de igualdad y no discriminación, equilibrando la responsabilidad de cada actor social y político involucrado en los procesos de integración, acogida e inserción (Niessen y Schibel, 2004: 9).

A continuación, se aborda la teoría del sistema mundial de Wallerstein y la percepción sobre movilidad humana de De Genova y Tazzioli para completar la presentación de los fundamentos teóricos.

Teoría del sistema mundial y la movilidad humana.

Tras presentar los conceptos de refugiado, solicitante de asilo, integración, acogida e inserción, se aborda la perspectiva de la teoría económica de las migraciones, haciendo uso de la teoría del sistema mundial de Immanuel Wallerstein (1974).

Esta teoría se dirige a procesos de nivel macro, enfocándose en la inmigración como una consecuencia de la globalización económica y de la penetración del mercado a través de las fronteras nacionales, la cual establece una relación centro-periferia desde la cual las relaciones económicas capitalistas ingresan a las sociedades periféricas no capitalistas, creando una población móvil propensa a la migración internacional (Massey, 2000: 21).

Massey (2000: 22) también menciona que el desarrollo mundial dirigido bajo el modelo neoliberal lleva al deseo de mayores ganancias y riquezas, haciendo que las empresas transnacionales lleguen a países de la periferia en busca de tierra, materias primas y nuevos mercados de consumo. En consecuencia, la dinámica mantiene el dominio del centro sobre la periferia y establece rutas de enlace entre las partes, las cuales son utilizadas por los flujos migratorios para desplazarse hacia lugares donde obtengan mejores ingresos.

En algunos casos las relaciones centro-periferia se establecieron durante el periodo colonial, sobreviviendo a lo largo de los años a través del intercambio de bienes materiales y humanos. Ejemplo de ello es el flujo de la población de ciertos países africanos con predilección a migrar hacia países del norte europeo, principalmente a Francia, Gran Bretaña, Países Bajos, Alemania y Bélgica.

Arango (2003: 17) añade a la explicación de la teoría del sistema mundial, que la atracción de migrantes se debe a la combinación de la necesidad de mano de obra foránea en países desarrollados junto con la necesidad de los migrantes por conseguir ingresos, lo que en ocasiones propicia aceptar puestos de trabajo mal pagados.

En términos de los solicitantes de asilo y refugiados, los aportes de la teoría del sistema mundial ayudan a explicar que la elección de países desarrollados como destino migratorio, se ve influenciada por los lazos económicos e históricos entre el centro y periferia. Sin olvidar que en algunos casos, la travesía migratoria puede abarcar más de dos países, volviendo complejo el lazo migratorio “tradicional” (país expulsor-país receptor).

En el caso de personas en busca de protección internacional, la violencia a la cual se enfrentan los lleva en primera instancia a lugares de fácil acceso, pudiendo ser dentro del mismo país en conflicto o algún país vecino, que a menudo son pobres. En los casos donde tienen oportunidad de considerar soluciones a largo plazo, las opciones de movilidad se parecen a la de una migración por razones laborales o de reunificación, eligiendo los destinos basándose en experiencias migratorias previas, y en donde los países ricos hacen uso de estas personas ante la necesidad de trabajadores, estableciendo programas de reasentamiento mediante los cuales beneficiarse (FitzGerald y Arar, 2018: 396 y 397).

Por otra parte, De Genova y Tazzioli (2015: 21) se enfocan en el tema de movilidad humana presente actualmente en Europa, explicándolo como resultado de la “crisis” del poder estatal sobre la migración irregular, la cual se determina así a causa de las desigualdades por raza, clase global y nacionalidad. Así mismo, también argumentan que esta situación se maneja y utiliza estratégicamente por los gobiernos para reconfigurar las tácticas y técnicas de la política fronteriza.

En el caso de Europa, De Genova y Tazzioli (2015: 21) mencionan que las nuevas rutas de tránsito establecidas por los migrantes y refugiados llaman la atención por el efecto conflictivo provocado a nivel político y social en la UE. Es decir, que la llegada de migrantes extranjeros a través de nuevos caminos y estatus migratorio cambia el panorama para las políticas europeas en la materia, generando la oportunidad de repensar la manera de terminar con los conflictos fronterizos y acentuar el derecho fundamental a la movilidad humana.

En conclusión, para realizar el análisis del sistema SPRAR fue fundamental partir de los términos de refugiado, solicitante de asilo, integración, acogida e inserción, para precisar la concepción de cada uno. La teoría económica de Wallerstein y la percepción sobre movilidad humana, en torno a la denominada *crisis migratoria* en Europa de De Genova y Tazzioli, son las opciones adecuadas para realizar el análisis desde una perspectiva económica y sociocultural, estando en concordancia con la literatura académica revisada. Con estos elementos, se procede al análisis del sistema de acogida en Italia.

1.2 Marco histórico y contextual (antecedentes).

Para entender el contexto en el cual se desarrolla el sistema de acogida italiano, se presenta brevemente la historia de la migración internacional en el Mediterráneo a partir de la segunda mitad del siglo XX.

1.2.1 Migraciones en el Mediterráneo.

La migración hacia Europa desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años 70 se realizó frecuentemente mediante el uso de contratos laborales (trabajador visitante, trabajador huésped) establecidos a través de acuerdos bilaterales, principalmente entre los países del norte europeo (Francia, Alemania, Bélgica y Países Bajos) y los países del Norte de África (De Haas, 2006: 68-71).

Para los años 70, la migración de mano de obra proveniente de países como Marruecos, Túnez, Egipto, Libia, Argelia, Turquía se vio afectada con el término de los acuerdos bilaterales laborales y el efecto del impacto económico de la crisis petrolera de 1973 en los países europeos (De Haas, 2006: 70).

A partir de entonces, los países del centro y norte europeo cambiaron las formas de reclutar migrantes laborales con lo que se les limitó el ingreso⁷ (Baganha y Reyneri, 2001: 55) y dificultó permanecer o reingresar (Aragonés, 2000: 73). Debido a esto, los migrantes comenzaron a ver a los países del sur europeo (Italia, España, Grecia y Portugal) como la vía de tránsito para llegar al norte, reunirse con familiares, regresar a buscar trabajo o ingresar por primera vez a Europa (Gutiérrez, 2000: 321).

En algunos casos, los migrantes permanecieron en el sur europeo al encontrar trabajo sin la necesidad de documentos, lo cual con el paso del tiempo les permitió obtener el permiso de residencia a través del empleador, quien realizaba el proceso legal para conseguir la estancia (Baganha y Reyneri, 2001: 112).

Conforme el flujo migratorio continuó en los años 90 a través de las rutas del sur europeo, los países de destino redujeron la disposición a recibir nuevos migrantes y endurecieron sus controles fronterizos (Baganha y Reyneri, 2001: 75). Ante esta situación, los migrantes buscaron ingresar a través de cinco alternativas:

- cruzar irregularmente la frontera terrestre o marítima del país,

⁷ Los cambios se reflejaron en limitar el movimiento de los migrantes laborales de un país a otro al finalizar el contrato, se estableció un control de fronteras más estricto, los migrantes debían permanecer en el país receptor para no ser expulsados (Astro, 2006: 91) y se les solicitaron visas (Aragonés 2000: 73).

- entrar con permiso a corto plazo y al expirar permanecer en el territorio,
- entrar con documentos falsos,
- permanecer a pesar de no poder renovar el permiso de residencia,
- solicitar asilo.

De acuerdo con Baganha y Reyneri (2001: 116) las alternativas de ingreso arriba mencionadas, pudieron influir en que los migrantes se mantuvieran en la irregularidad durante varios años y se viese limitado su acceso al campo laboral.

Por su parte, la demanda de mano de obra en el mercado local fue satisfecha con los programas de regularización, con los cuales se otorgaron al menos a 3.5 millones de inmigrantes su estatus legal en Europa entre 1990 y 2010 (Ambrosini, 2018: 66).

Cabe señalar que el flujo de migrantes que llegaron a Europa desde fines del siglo XX provino principalmente de Europa del Este, Norte de África y Medio Oriente, sobresaliendo los países de la ex-Yugoslavia, Albania, Libia, Marruecos, Túnez, Argelia, entre otros (De Haas, 2006: 77).

A su vez, la continuidad en la llegada de inmigrantes al sur europeo tomó por sorpresa a países como España e Italia, que carecían de una política de inmigración con la cual hacer frente a la situación (Ambrosini, 2018: 72). Debido a esto, los países del sur tomaron la decisión de realizar procesos de regulación en varios años, Italia lo hizo en 1986, 1990 y 1996; España en 1985, 1991 y 1996; Portugal en 1992 y 1996, y Grecia en 1999 (Baganha y Reyneri, 2001: 182).

Posteriormente, en la primera década del siglo XXI el flujo migratorio hacia Europa se vió afectado por el desempleo existente en los países de destino a causa de la crisis financiera de 2008, pero comenzó a aumentar en los años de la Primavera Árabe (2011), la guerra en Siria y Libia (Caponio y Cappiali, 2018: 1), presionando a la Unión Europea con la llegada de solicitantes de asilo y refugiados a través de las diversas rutas migratorias.

La situación migratoria presente en las fronteras de la UE en los primeros años de la segunda década del siglo XXI, tenía por particularidad la llegada de solicitantes de asilo y refugiados y no tanto de migrantes laborales (Faso y Bontempelli, 2017: 12), por lo que se tuvo que llegar a un acuerdo a nivel comunitario para enfrentar la situación. El resultado de ello fue el Convenio de Dublín (2013), mediante el cual se determinó que el país de primer contacto y/o ingreso se encargaría de la solicitud de asilo; dejando con

esta medida a los países del sur europeo con la mayor carga de gestión migratoria de toda la UE⁸.

La dificultad para establecer acuerdos migratorios a nivel UE entorpeció desarrollar acciones conjuntas ante la llegada de solicitantes de asilo y refugiados, lo que llevó a considerar a la situación migratoria como una “crisis”. Incluso en 2015, la Comisión Europea diagnosticó que la falta de control en las fronteras exteriores y del movimiento de migrantes a través del territorio Schengen se debía a la falta de unificación entre los Estados miembro (Campesi, 2018: 204).

En este sentido, la UE optó por establecer acuerdos con terceros países como el realizado con Turquía (2015), mediante el cual se determinó que este país se enfocaría en detener el flujo migratorio irregular, mientras la UE se comprometía a establecer instalaciones para los refugiados en ese país (Campesi, 2018: 204).

En síntesis, el flujo migratorio a través de los países del sur europeo ha expuesto la falta de políticas migratorias acordes con la realidad en cada país y la UE. Lo cual, aunado a la falta de solidaridad y cooperación entre los Estados miembro de la UE, ha frenado la capacidad de acción comunitaria ante la llegada de solicitantes de asilo y refugiados.

1.2.2 Historia de la inmigración hacia Italia.

La población del sur europeo se caracterizó por ser migrante laboral hasta los años 70, cuando sus países se convirtieron en rutas de tránsito para aquellos migrantes que iban en busca de trabajo a países del centro y norte europeo (Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos). Posteriormente, los países del sur de Europa se hicieron atractivos para los migrantes no europeos, al haber posibilidades de conseguir trabajo sin documentos y donde las políticas migratorias no eran tan restrictivas (Baganha y Reyneri, 2001: 112) como en los países del norte.

Para los años 80 los países del sur se convirtieron en países de destino, caracterizándose por recibir migrantes provenientes de diversos países y con capacidades laborales diversas (Pugliese, 2002: 84), como Italia que alcanzó presencia

⁸ Cabe señalar la situación de Alemania y los refugiados en 2015, que aceptó recibir y apoyar a los países del sur europeo abriendo sus fronteras, lo cual resaltó ante la negativa y cierre de los países de los Balcanes, quienes no permitieron el acceso a migrantes extranjeros ni otorgaron ayuda alguna, incluso determinaron la construcción de algún tipo de barrera física que evitase el curso del flujo migratorio a través de sus territorios (Cediel, 2017; Savio, 2015; Zuleta, 2015).

de distintas colectividades, proviniendo principalmente de países del Norte de África, Albania, Rumania y Senegal (Mendoza, 2006: 111).

Para mediados de los años 80 se calculaba la presencia de alrededor de un millón de inmigrantes en Italia, cifra que creció conforme los flujos migratorios y la presencia de extranjeros continuó. Debido a ello, el país determinó realizar tres procesos de regularización en los años de 1986, 1990 y 1996 (Baganha y Reyneri, 2001: 58).

La primera regularización se enfocó en los inmigrantes irregulares empleados por un jefe que quiso regularizarlos, logrando legalizar a casi 120,000 inmigrantes de los cuales 45 por ciento presentaron contrato de trabajo y el resto se registraron como buscadores de trabajo. En la segunda regularización, los inmigrantes requirieron comprobar haber vivido en Italia desde antes de 1989, alcanzándose cerca de 220,000 inmigrantes regularizados. La tercera regularización se consideró como la más grande realizada, presentándose 256,000 solicitudes de las cuales 93 por ciento fueron aprobadas (Baganha y Reyneri, 2001: 59).

Las regularizaciones que Italia aplicó durante el fin del siglo XX influyeron en la llegada de migrantes provenientes de las regiones cercanas e incluso aquellos provenientes de América Latina (Ecuador, Brasil, Perú) y Asia (China, Filipinas, Sri Lanka), los cuales se ubicaron sobretodo en las ciudades industrializadas del noreste y centro (Baganha y Reyneri, 2001: 61).

Un punto a resaltar en este contexto es que con la aparición de la ley Turco-Napolitano en 1998 la legislación migratoria italiana comenzó a controlar y restringir el acceso de migrantes extranjeros, estableciendo la creación de los centros de permanencia temporal (CPT, por sus siglas en italiano), en dónde los inmigrantes que estaban en el país de forma irregular permanecían para luego ser expulsados y/o deportados a su país de origen (Mendoza, 2006: 125).

A partir del siglo XXI, la política migratoria italiana se enfocó en establecer medidas para restringir las posibilidades de ingreso, asistencia y procedimientos de acogida como: las cuotas de migrantes extranjeros, el cierre de canales de entrada que funcionaron por décadas (contratos laborales y campañas de regularización de inmigrantes irregulares) y el refuerzo de la seguridad en las fronteras como demanda de la Unión Europea.

El control de fronteras y la llegada de migrantes extranjeros irregulares a costas italianas se abordó a través de la Ley Bossi-Fini (2002), en la cual se establecieron los siguientes objetivos:

- cuotas o número límite de migrantes laborales extranjeros a aceptarse cada tres años, mediante la estimación hecha por el gobierno sobre los flujos que el país podía recibir;
- limitar los ingresos irregulares impidiendo la posibilidad de hacerlo por motivos de búsqueda de empleo;
- reducir la presencia de extranjeros irregulares (Mendoza, 2006: 126).

Por su parte, con la creación del “Programa Nacional de Asilo” (PNA) apareció el primer sistema público de acogida de solicitantes de asilo y refugiados presente en todo el territorio italiano, en el cual participaban las instituciones centrales (Ministerio del Interior) y entidades locales. Posteriormente, este programa se convirtió en el Sistema de protección de solicitantes de asilo y refugiados (SIPROIMI, 2019a).

En los primeros años del siglo XXI los migrantes extranjeros representaron una parte importante de la fuerza de trabajo en Italia, aumentando seis veces el número de trabajadores nacidos en el extranjero ante la demanda de trabajadores temporales y de baja especialización (Mendoza, 2006: 118). De ellos, 26 por ciento se encontraba en el sur y 14 por ciento en el centro-norte, teniendo por característica el movimiento y cambio de residencia al interior del país (Pittau, 2000: 6).

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística Italiano (Istat, por sus siglas en italiano) había casi 4 millones de residentes extranjeros en una población total de 60,241,214 habitantes en 2009, de los cuales poco más de 2 millones habían obtenido su permiso de estancia en 2007 y poco menos de 40,000 la ciudadanía italiana para 2008 (Istat, 2010: 67).

Para la década de 2010 los flujos migratorios hacia Italia se vieron inmersos en los conflictos existentes en la región del Mediterráneo: la Primavera Árabe, la guerra civil en Siria, el crecimiento militar de Isis en Medio Oriente, los conflictos entre milicias en Libia y las devastaciones por cambios climáticos. Con lo cual las llegadas a costas italianas aumentaron y se conformaron no sólo por migrantes sino también por solicitantes de asilo y refugiados, al grado de considerarse una *crisis de refugiados*, siendo cubierta y expuesta mediáticamente como la llegada de prófugos de guerra⁹ (Sanguinetti, 2019: 25).

⁹ Cabe señalar que la presencia de crisis humanitarias explica sólo una parte de los cambios recientes del fenómeno migratorio, incluso puede considerarse como respuesta al cierre de casi todas las vías de acceso regular para los migrantes, estableciéndose a nivel legislativo por los países de destino (Sanguinetti, 2019: 26).

En este contexto, los países de la UE realizaron ajustes a sus políticas migratorias influyendo en el cambio de las rutas migratorias y el uso de la ruta del Mediterráneo central (Italia). Entre las medidas adoptadas estaban: el continuo cierre de las vías de acceso legal, limitación a la posibilidad de búsqueda de trabajo en sus territorios, restricción de requisitos necesarios para obtener la visa en el extranjero y reducción de las cuotas de ingreso por motivos de trabajo (Sanguinetti, 2019: 26); con lo cual hicieron que los migrantes terminaran optando por utilizar la solicitud de asilo como instrumento principal de ingreso.

Dentro de este contexto, Italia enfrentó la llegada de solicitantes de asilo, alrededor de 545,000 solicitudes recibidas entre 2008 y 2017, buscando dar cabida a la mayoría de las personas, incluso a aquellas que llegaban sin ser perseguidos o de áreas consideradas como de guerra (Sanguinetti, 2019: 34).

Así mismo, el país en 2009 y 2012 estableció dos nuevos procesos de regularización por razones laborales, en los cuales aceptó más de 400,00 aplicaciones (Ambrosini 2018: 63). En el primero se enfocó en empleadas domésticas y sector sanitario, y en el segundo, permitió a empleadores regularizar migrantes sin permiso de residencia o con permisos vencidos, que hubieran trabajado tiempo completo durante los últimos tres meses o trabajadoras domésticas con una jornada mínima de 20 horas a la semana (Olivito, 2016).

Para 2018, con la aparición del Decreto de Ley sobre Inmigración y Seguridad, las medidas de seguridad en Italia cambiaron cerrándose a las migraciones, buscando reducir las misiones de rescate de las ONG en el Mediterráneo y abolir el permiso de estancia por motivos humanitarios, sustituyéndolo por un permiso para casos especiales¹⁰ (Sanguinetti, 2019: 35). Con ello Italia se convirtió en parte de los países que negaron el auxilio y ayuda a los solicitantes de asilo o protección en la UE.

Por último, se debe tener en cuenta que las medidas de seguridad adoptadas por los gobiernos europeos ante la llegada de solicitantes de asilo y refugiados, constituyeron la transformación de su imagen. Es decir, en lugar de verlos como personas en necesidad de protección se les vió como prófugos, a quienes se les cuestionó la credibilidad de su solicitud y criminalizó hasta comprobar que necesitaban de la protección solicitada (Bontempelli, 2016: 178).

¹⁰ Los permisos especiales pueden ser otorgados por las siguientes causas: condición médica, catástrofe natural, actos de particular valor civil, para protección social, para víctimas de violencia doméstica y por explotación laboral.

1.2.3 Políticas migratorias italianas y el “modelo” de integración italiano.

Las políticas migratorias italianas fueron estructurándose conforme la inmigración en el país aumentó y el flujo migratorio de tránsito y destino comenzó a ser más visible en el territorio nacional.

En principio, el Texto Único de Policía del año 1931 fue la norma utilizada para tener control sobre los extranjeros presentes en el territorio pero no era una ley enfocada en la inmigración, por lo cual se ha considerado que no se contaba con una legislación de política de ingreso y fronteriza.

Fue hasta mediados de la década de los 80 cuando la actividad legislativa en materia migratoria comenzó a trabajarse e implementarse. Por lo que en 1986 apareció la primera ley sobre inmigración conocida como Ley n.943, cuya visión del fenómeno migratorio consideró a los flujos migratorios como representación de trabajadores destinados a labores asalariadas, por lo general en grandes empresas, sin poner atención en los numerosos ingresos de personas y las medidas de control (Mendoza, 2006: 125).

A fin de que los trabajadores pudieran beneficiarse de lo establecido por la ley, debían demostrar su permanencia en Italia al 31 de diciembre de 1986 y tener un trabajo o estar buscando alguno (Pugliese, 2006: 126).

Para el 28 de febrero de 1990 apareció la Ley Martelli o Ley n.39, convirtiendo en ley el decreto n.416 de 1989. Esta ley se consideró como una legislación comprensiva, buscando regular la inmigración, redefinir el estatus de refugiado, introducir un programa de flujos externos de personas, definir el modo de ingreso y estancia para extracomunitarios en Italia y asignar los prefectos para la firma de la expulsión de migrantes, iniciando de esta manera con la política migratoria enfocada a limitar la presencia de migrantes irregulares (Papademetriou y Hamilton, 1996: 41). Así mismo, asignó un fondo destinado a las entidades locales para la realización de estructuras de acogida a través de los acuerdos entre regiones, e incluyó a todo tipo de inmigrantes laborales que estuvieran dentro del territorio italiano, mediante una medida de regularización de migrantes laborales extranjeros (Pugliese, 2006: 128).

Aunado a lo anterior, la ley Martelli también se enfocó en el control de fronteras, el endurecimiento en los requisitos para la obtención de la visa, los cambios para la integración sociocultural de los migrantes y permitir la solicitud de asilo político a todas las nacionalidades, ya que estaba restringida a países europeos.

A pesar de las medidas establecidas, la emisión de permisos de estancia continuó creciendo cada año, por lo que para marzo de 1992 salió el Decreto Boniver en el que se detallaron las reglas para la expulsión de inmigrantes –incluidos aquellos en busca de asilo y refugiados sin documentos-, y el permiso a las autoridades policiales para escoltar a los extranjeros a los límites fronterizos para una inmediata expulsión sin necesidad de una orden de la corte (Papademetriou y Hamilton, 1996: 48 y 50).

Conforme la situación migratoria al interior de Italia fue atendiéndose mediante la creación de leyes y decretos, se propuso en 1998 integrar en un sólo instrumento legal todo lo relativo a la migración. Apareciendo el 6 de marzo de 1998 la Ley Turco-Napolitano enfocada en:

- las cuestiones sociales para migrantes con documentos mediante la instrumentación de su integración en la sociedad italiana;
- el establecimiento de lineamientos para reducir la migración irregular;
- el trato de migrantes a través del establecimiento de un proceso de no discriminación, reconocimiento y respeto a las diferencias –para evitar una marginación y fragmentación que amenazara la cohesión social-;
- las condiciones para la expulsión de inmigrantes;
- la creación de centros de permanencia temporal bajo la visión de políticas de control de los 1990's en Europa (Mendoza, 2006: 125).

Posterior a esta ley se realizó el Texto Único de las disposiciones sobre la inmigración y normas concernientes a la condición del extranjero, mediante el cual se unificó la legislación en materia migratoria.

Ante la continuidad de los flujos migratorios y el incremento de migrantes extranjeros irregulares en el territorio nacional, el discurso político se enfocó en la asociación de actividades delictivas con la presencia de inmigrantes, representándolos en el discurso público como criminales y amenazas a la seguridad interna (Magnani, 2012: 655 y 658); influyendo de esta manera en la aparición de la Ley n.189 del 30 de julio de 2002 conocida como Ley Bossi-Fini. Con esta ley se modificaron las disposiciones para la inmigración presentes en el Texto Único, se limitaron los ingresos legales de migrantes laborales, se enfocó en reducir la presencia de migrantes extranjeros en el país y el tiempo de permanencia al tener un contrato de trabajo, e incrementó la rigidez en el proceso de expulsión de irregulares (Mendoza, 2006: 126).

La Ley Bossi-Fini estableció cuotas o números de migrantes laborales extranjeros a aceptarse cada tres años, mediante la estimación hecha por el gobierno sobre los flujos que el país podía recibir, para de esta manera buscar disminuir las posibilidades de encontrar empleo, reducir y limitar el tiempo de permanencia a los migrantes irregulares en territorio italiano (Mendoza, 2006: 126).

Posteriormente, en 2007 se propuso una nueva ley de inmigración denominada Ley Amato-Ferrero, la cual planteaba reconocer la presencia de inmigrantes en el mercado laboral, sus derechos sociales y de ciudadanía. Sin embargo, no se aprobó y continuó en vigor la Ley Bossi-Fini con sus determinaciones y restricciones.

Para la década de 2010 los flujos migratorios hacia Italia comenzaron a incrementar debido a la situación bélica, política y climática en los países vecinos, teniendo que adecuar las medidas migratorias para auxiliar y ayudar a quienes solicitaban asilo y a refugiados¹¹. Esto llevó a una situación de emergencia en Italia y la UE, que enfrentó a la gestión migratoria con la necesidad de procedimientos más rápidos de atención, lugares y centros a dónde dirigir a las personas rescatadas para comenzar el proceso de acogida.

Con la serie de eventos migratorios que se han presentado en territorio italiano desde 2011, el gobierno electo en 2018 estableció una nueva normativa sobre inmigración vinculada a la seguridad nacional mediante el Decreto de Ley n.113 del 4 de octubre de 2018, conocido también como Decreto Salvini, que constó de 40 artículos enfocados en la seguridad urbana, la lucha contra el terrorismo, la mafia e inmigración.

El Decreto sobre Seguridad, estableció en su apartado sobre inmigración, medidas con el objetivo de hacer más difícil el ingreso al país por solicitud de asilo, para permanecer e incluso revocar el estatus de protección internacional en caso de que la persona haya realizado algún delito.

En el punto de revocación del estatus de protección internacional, se estableció que al cometer algún delito se anule la solicitud de asilo político y después de una condena en 1er grado se proceda a la expulsión inmediata. En lo referente al permiso de protección humanitaria, la norma cambió de una duración de 2 años, con derecho de acceso al trabajo, prestaciones sociales y vivienda popular, a una duración por 1 año

¹¹ Después de las oleadas de refugiados de fines de siglo XX, la primera década del 2000 se recibieron refugiados eritreos, libios a través del proyecto *Oltremare* en colaboración entre el gobierno italiano y ACNUR. Para 2008 llegó otro grupo de eritreos mediante el proyecto *Oltremare II* y también de iraquíes/palestinos (Petrović, 2016, sección 7). Esto junto con el inicio de los movimientos de la Primavera Árabe, llevaron a un aumento en el flujo migratorio hacia Italia.

máximo, con permisos de estancia especial concedidos por las autoridades italianas y sólo por motivos de salud, víctimas de violencia o explotación y desastres naturales en el país de origen (“Decreto Sicurezza”, 2019).

Por otro lado, el decreto señaló la disminución de los recursos destinados a la gestión de la inmigración en Italia, aumentó el tiempo en que los extranjeros pueden estar obligados a permanecer en los Centros de estancia y repatriación (CPR, por sus siglas en italiano) yendo de 90 a 180 días. También se estableció la posibilidad de revocar la ciudadanía a una persona si se determina como peligro para el Estado, y no otorgar el patrocinio gratuito a un migrante cuando la solicitud de protección humanitaria sea considerada inadmisibles (“Decreto Sicurezza”, 2019).

En relación al sistema SPRAR, el Decreto de Seguridad previó disminuir el rango de acción de los centros, determinando que ya no podrían acoger a los solicitantes de asilo sino sólo a menores no acompañados y a quienes hubiesen recibido algún tipo de protección especial. Eso significó que los solicitantes de asilo serían transferidos a los centros de acogida ordinaria, donde se atendería la situación de cada individuo sin tener acceso al desarrollo actividades o cursos particulares (“Decreto Sicurezza”, 2019).

Posterior al Decreto de Seguridad vino un periodo de crítica sobre el contenido, por lo que se procedió a realizar algunas modificaciones en la parte de inmigración, apareciendo una nueva versión llamada Decreto de Seguridad bis, enfocándose en dos puntos específicos:

- Artículo 1, medidas de orden y seguridad orientadas a los navíos presentes en aguas territoriales italianas. Estipulando que el ministro del Interior podría limitar o vetar el ingreso, tránsito o establecer la detención de los mismos por razones de orden y en caso de favorecer la inmigración irregular (“Decreto sicurezza bis”, 2019).
- Artículo 2, multas y sanciones a comandantes de los navíos. En este caso el cambio se dio en las cantidades de las multas yendo de 10,000-50,000 euros (determinados en la primera versión del Decreto) a una multa entre 150,000 y un millón de euros. Así mismo mencionaba que en caso de reincidir en los hechos, el navío utilizado recibiría una sanción complementaria procediendo inmediatamente a la confiscación del navío (“Decreto sicurezza bis”, 2019).

Lo anterior resalta ya que, al establecerse sanciones enfocadas a los navíos, la ayuda a los migrantes en alta mar se limita y castiga, generando una disyuntiva entre

continuar socorriendo y protegiendo los derechos humanos de las personas, independientemente su estatus migratorio, o apegarse a la restricción migratoria establecida en el Decreto.

En conclusión, los cambios realizados a la ley de inmigración y el acercamiento hacia los migrantes extranjeros en Italia han ido generando tensiones y avances dependiendo de la época que se trate, dividiendo el proceso de la inserción de migrantes extranjeros en la sociedad italiana por etapas. La primera a partir de la ley Martelli y la llegada por reagrupación familiar, la cual influyó en el arribo de migrantes bajo solicitud directa de reclutadores laborales, principalmente en el área de trabajo doméstico y servicios al cuidado de personas (Pugliese, 2006: 134).

La segunda cuando los migrantes extranjeros comenzaron a llegar y entrar mediante el uso de visa de turista (o sin ella), obteniendo un permiso de estancia por tiempo definitivo o limitado, en cuyo caso al expirar permanecían por más tiempo sin permiso alguno (*overstayers*). La tercera corresponde a quienes se regularizaron¹² bajo la Ley Bossi-Fini en 2002, y la cuarta al grupo conformado por los refugiados y solicitantes de asilo (Pugliese, 2006: 134).

Por lo tanto, la necesidad de apoyo y acceso a trabajo, vivienda y derechos básicos son fundamentales para que el proceso de integración tenga resultados positivos, de lo contrario los migrantes caen en la irregularidad y con vidas precarias, forzándoles a obtener un permiso de estancia para conseguir ciertos beneficios (derechos) y salir de la marginalidad.

Al respecto, Pugliese (2006: 139) menciona que el proceso de inserción y estabilización de los inmigrantes trae consigo dificultades constantes, llevando a algunos a lograr obtener trabajo y derechos, y a otros pobreza y exclusión social; identificando como factores de esta polarización las cuestiones personales, de grupo, el contexto y circunstancias específicas. De igual forma señala que para poder dar un mejor apoyo es necesario adecuar las políticas sociales a nivel local, fundamentales para evitar la exclusión y dar un paso adelante en el reconocimiento de *los otros* dentro de la sociedad.

Es así que el proceso de integración de los migrantes extranjeros debe tener en cuenta la necesidad de identificar las diferencias socioculturales y a partir de ahí,

¹² Cabe recordar que los periodos de regularización ayudaron a los migrantes que vivían y trabajaban sin documentos a establecerse legalmente en Italia.

realizar adecuaciones locales a fin de que la diversidad sea parte del proceso de inserción.

1.3 Derecho de asilo en Italia.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de establecer el respeto de los derechos fundamentales del hombre en constituciones nacionales y normas internacionales, llevó a Italia a instaurarlos en su Constitución que entró en vigor el 1º de enero de 1948.

Los derechos de libertad reconocidos en la Constitución italiana incluyeron el derecho de asilo en el artículo 10, apartado 3 leyéndose *el extranjero a quien se le impida en su país el ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución italiana, tiene derecho de asilo en el territorio de la República, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley*. El texto también precisa que se podría otorgar incluso si los derechos de libertad reclamados por los solicitantes de asilo estuvieran previstos en las Constituciones de su país de origen, teniendo en cuenta la efectividad de su ejercicio (ASGI, 2018).

El concepto de extranjero titular de derecho de asilo previsto en la Constitución, no sólo se refiere a las personas perseguidas como lo prevé la Convención de Ginebra de 1951, sino también incluye a aquellas a quienes se les impide la libertad democrática, aún sin haber una persecución involucrada (Petrović, 2016, sección 1.1, párr.4).

Es así como la definición italiana sobre el titular del derecho de asilo incluye a todos los extranjeros que huyen de su país para salvar su vida, para defender su seguridad del peligro derivado de situaciones de guerra, conflictos civiles, desórdenes grandes y generalizados (Petrović, 2016, sección 1.1, párr. 5).

Cabe señalar que Italia a la fecha no cuenta con una ley nacional orgánica sobre derecho de asilo mediante la cual implementar el artículo 10 constitucional, es por ello que el desarrollo normativo y político sobre el asilo en el país ha estado vinculado con el de la política migratoria italiana.

En el periodo de posguerra, a fines de 1951, en Europa se registró la presencia de 1,250,000 refugiados bajo mandato del ACNUR a consecuencia de la guerra y de las dictaduras de mitad del siglo XX, cuestiones que influyeron en la aparición de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados (28 de julio de 1951) (Petrović, 2016, sección 1.2, párr. 2).

Italia firmó la Convención de Ginebra el 28 de julio de 1951 y ratificó con la Ley 24 de julio de 1954, n.722 (Sabetta, 2019), con lo cual introdujo la definición general de refugiado a su ordenamiento jurídico (Centro Astalli, 2014: 1).

Cuando Italia se adhirió a la Convención de 1951, adquirió dos reservas definidas en el tratado internacional que limitaron el otorgamiento del estatus de refugiado. La denominada “reserva geográfica”, mediante la cual el reconocimiento se atribuía sólo a personas de procedencia europea, y la “limitación temporal”, que implicaba ubicar antes de 1951 el acontecimiento por el cual se pedía ser reconocido (Petrović, 2016, sección 1.2, párr. 5).

Posteriormente, con la aparición del Protocolo adicional relativo al estatuto de refugiado, adoptado en Nueva York el 31 de mayo de 1967, la limitación temporal se eliminó, pero la “reserva geográfica” se mantuvo en Italia, ya que por su posición geográfica y política lo hizo país de tránsito para los refugiados, en especial de los provenientes de países soviéticos hasta 1990 (Petrović, 2016, sección 1.2 y 1.3).

Ante la falta de una norma que regulara el derecho de asilo en Italia, se establecieron dos categorías de refugiado en el país: los refugiados *de iure* o “bajo Convención” y los refugiados *de facto* o “bajo mandato del ACNUR”. La primera, fue para personas provenientes de países europeos a quienes se aplicaba íntegramente lo estipulado en la Convención de Ginebra; la segunda categoría, se compuso de refugiados provenientes de países no europeos -quienes estaban de paso por territorio italiano y se dirigían a otros países-, los refugiados ya reconocidos por algún país y los que estaban temporalmente en el país pidiendo la protección del ACNUR (Petrović, 2016, sección 1.4, párr. 2).

Las solicitudes de asilo se debían realizar en las fronteras o en la jefatura de policía, para después ser enviados al Ministerio del Interior o a la delegación del ACNUR en Italia. Los refugiados no europeos recibían un permiso de estancia provisional, con el cual podían estar en el territorio pero no trabajar, mientras esperaban migrar a otro país (Petrović, 2016, sección 1.4, párr. 9).

Por su parte, los refugiados “bajo mandato” eran tratados de la misma manera que los inmigrantes, estando sujetos a las disposiciones del Texto Único de la Ley Pública de Seguridad de 1931 (TULPS, por sus siglas en italiano) en relación a la estancia y a la salida del país (Petrović, 2016, sección 1.4).

De acuerdo con estimaciones presentadas por Petrović (2016, sección 1.5) en el periodo entre 1952 y 1989 se presentaron en Italia alrededor de 188,000 solicitudes de

asilo, en las cuales se reflejó la existencia de la “reserva geográfica”, ya que la mayoría de los refugiados provenían de Europa del Este. Durante los años 50, la presencia de refugiados en el país osciló alrededor de 19,000, incrementando conforme se intensificaron los flujos a consecuencia del franquismo en España, la revuelta húngara (1956), la primavera de Praga (1968) y el golpe de estado en Polonia (1981-1983)¹³.

A partir de los años 70, comenzaron a llegar a Italia más refugiados no europeos provenientes principalmente de Irán, Irak, Afganistán, Turquía, Yugoslavia, Etiopía, Somalia y Sudamérica¹⁴ a causa de conflictos bélicos o políticos, viendo a Italia como el lugar donde se clasificaban a los refugiados para ser enviados a terceros países, principalmente al norte de América, Australia y Nueva Zelanda (Petrović, 2016, sección 1.5).

La legislación en materia de asilo se trató ligeramente hasta fines de los años 80, al interior del dispositivo nacional dedicado a la inmigración, comenzando a cambiar parcialmente con el decreto de ley n.416 del 30 de diciembre de 1989, convertido en ley n.39 el 28 de febrero de 1990.

La Ley Martelli (L.39/90) abolió la “reserva geográfica” de la Convención de Ginebra de 1951, ya que debió adecuar la legislación nacional a los instrumentos comunitarios en materia de inmigración y asilo, para la adopción de la eliminación de fronteras internas y refuerzo del control de fronteras exteriores, la libre circulación de personas, ajuste en las políticas de visado y acuerdos de readmisión, establecidos en el Acuerdo de Schengen¹⁵ (1990). Así mismo, desapareció el estatus de refugiado “bajo mandato”, permaneciendo el determinado por la Convención de Ginebra (1951) y otorgándose la plena protección por parte del gobierno italiano (Petrović, 2016, sección 2.1).

¹³ Los solicitantes de asilo provenientes de países de Europa del Este, fueron recibidos en Italia, pero la mayoría de las veces al obtener la protección buscaron moverse hacia algún país del norte europeo. En el caso húngaro la gran mayoría permaneció en Italia.

¹⁴ Todos los solicitantes de asilo fueron hospedados en los Centros de Asistencia para Refugiados Extranjeros (CAPS, por sus siglas en italiano) ubicados en Padriciano (Trieste), Latina y Capua, donde se les ofrecía alojamiento, comida y asistencia sanitaria. En Padriciano se encargaban de completar el registro de las personas; en Latina se enfocaban los procesos de emigración hacia Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda; y en Latina se dedicaban a la primera acogida, registro y análisis de la solicitud de asilo (Petrović, 2016, sección 1.6).

¹⁵ El principal motivo por el cual abolió la “reserva geográfica” se debió a que el principio de abolición de fronteras internas de la Comunidad Económica Europea, no se extendía a países que continuaban aplicando la “reserva geográfica” a ciudadanos de países no europeos. En los años 90, el asilo en el contexto europeo comenzó a estructurarse a través de la armonización de las políticas comunitarias en el tema de reconocimiento de derecho de asilo, caracterizado por la transición de la fase de cooperación intergubernamental a la comunitaria (Petrović, sección 2.1 y 3).

Con esta ley también se hicieron cambios en la modalidad para presentar la solicitud de asilo, estipulando realizarla delante de la Comisión central –a partir de marzo de 1991-, a fin de obtener el reconocimiento del estatus de refugiado.

También estableció un apoyo¹⁶ de primera asistencia a quienes no tuvieran medios para subsistir, y reglamentó los aspectos referentes a los derechos sociales y civiles de los refugiados, pudiendo disfrutar de los derechos reconocidos a los inmigrantes regulares, de trabajo y asistencia social, asemejándose casi a los de un ciudadano italiano (ACNUR, 2020b).

Uno de los problemas principales atribuidos a esta ley, fue la duración del procedimiento de asilo, es decir el periodo comprendido entre el ingreso del solicitante a territorio nacional y la decisión final de la Comisión, la cual podía extenderse hasta 24 meses (Petrović, 2016, sección 2.1).

En lo referente al ámbito comunitario, el Acuerdo de Schengen influyó indirectamente en las políticas de asilo, enfocándose más en inmigración y seguridad, siendo aceptada su Convención primero por Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Alemania (19 de junio de 1990) y después por el resto de los países miembro de la UE (noviembre de 1990).

Italia firmó en ese entonces, pero ratificó en 1993 (Ley n.388/1993, Gaceta Oficial n.232) aplicándose hasta el 1º de abril de 1998, ya que debía cubrir una serie de requisitos como la abolición de la “reserva geográfica”, la aplicación de visa para personas de algunos países que antes no la necesitaban para ingresar al país y la introducción de una legislación en materia de protección de datos personales (Petrović, 2016, sección 3.1).

Por su parte, la aparición de la Convención de Dublín (1992) enfocada en el tema de asilo, se estableció la medida sobre el Estado responsable de examinar la solicitud de reconocimiento del estatus de refugiado, reglamentando el intercambio de información entre Estados miembro de la UE (Frites, 2014).

Durante los años 90, en una continua ola de migraciones forzadas llegaron a Italia personas en busca de algún tipo de protección, por lo que se decidió afrontar la emergencia, las cuestiones relativas al estatus –ya que no cumplían plenamente con los requisitos establecidos por la Convención de Ginebra-, y la asistencia a ciudadanos de países en conflicto bélico mediante el reconocimiento del “estatus humanitario”

¹⁶ La contribución era de 25,000 liras en un inicio, posteriormente incrementó a 34,000 (Petrović, 2016, sección 2.1).

temporal, con el cual se otorgó permiso de residencia regular en Italia, posibilidad de trabajar y estudiar (Petrović, 2016, sección 2.2).

Entre 1990 y 1991 se presentó la emergencia de albaneses (50,000), a quienes se les reconoció su estatus de refugiado y después se les concedió un permiso de trabajo de carácter extraordinario válido por un año. Para 1991, se tuvo la llegada de somalíes (1,700) a quienes se les extendió un permiso temporal de estancia por motivos de estudio o trabajo con duración de un año y posibilidad de renovación, en caso de no ser posible repatriarlos¹⁷. Y en junio de 1991, Italia recibió alrededor de 80,000 desplazados yugoslavos que huían a causa de situaciones de violencia generalizada o persecuciones individuales, por lo cual se extendió un permiso de estancia por motivos humanitarios¹⁸ con validez de 3 meses que se ampliaba a un año en 1992 por motivos de trabajo y estudio¹⁹ (Petrović, 2016, sección 2).

En medio de este contexto, a nivel europeo se aprobó el Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992)²⁰, mediante el cual se institucionalizó la cooperación en materia de asilo entre los Estado miembro a nivel intergubernamental, y no comunitario, albergándose en el Título IV las disposiciones sobre cooperación en sectores de Justicia y de Asuntos Internos, y en los artículos K1 y K3 la forma de actuar de los Estados conforme a intereses comunes en la política de asilo (Petrović, 2016, sección 3).

Para 1995 en Italia apareció el decreto de ley n.45/1995, convertido en Ley Puglia (n.563/1995), que previó la formación de algunos centros de primera acogida para las “personas privadas de cualquier medio de sustento en espera de una identificación o expulsión”. Para la cuestión de asilo, estas estructuras desarrollaron una función de primera intervención, garantizada hasta la entrega del permiso de estancia por solicitud de asilo (Petrović, 1026, sección 3).

En 1997 una oleada de albaneses llegó a Italia a consecuencia de la inestabilidad política en su país, por lo cual se expidió un decreto donde se definió otorgar un

¹⁷ Los motivos jurídicos para otorgar un permiso de estancia no previsto en la normatividad vigente en Italia, fueron por situaciones de guerra civil, impidiendo el regreso de las personas (Petrović, 2016, sección 2.3).

¹⁸ Esta protección extraordinaria fue establecida cuando se determinó que las razones por las cuales los yugoslavos estaban desplazándose de su país, no estaban consideradas en la Convención de Ginebra (1951). El permiso de estancia por motivos humanitarios se estipuló en la circular del Ministerio del Interior del 28 de noviembre de 1991, para posteriormente convertirse en ley (390/1992) referente a la “Intervención extraordinaria de carácter humanitario a favor de los desplazados de las Repúblicas formadas en territorio de la exYugoslavia” (Petrović, 2016, sección 2.4).

¹⁹ El permiso de estancia por motivos humanitarios que se les otorgó estuvo vigente hasta 1998, dejando la posibilidad a aquellos ciudadanos de la exYugoslavia de convertirlo en permiso por motivos de trabajo o por motivos humanitarios.

²⁰ Entró en vigor el 1° de noviembre de 1993.

permiso de estancia temporal para albaneses en grave peligro. Conforme aumentaron las llegadas (16,964 en junio 1997), la política de apertura se sustituyó gradualmente por la política para combatir la inmigración irregular, lo que llevó a establecer bloqueo marítimo utilizando a la marina nacional²¹, entrando en conflicto con el ACNUR por la violación al principio de *non-refoulement* (Petrović, 2016, sección 2.6), e impactando en las llegadas de desplazados al ir disminuyendo.

En ese mismo año, en el entorno europeo se estableció el Tratado de Ámsterdam²², conocido como el inicio de la construcción de la política europea de asilo. En él se introdujo el criterio *burden-sharing* enfocado a promover la repartición equitativa de los solicitantes de asilo en distintos Estados miembro de la UE; el instrumento jurídico de la “protección temporal” para solicitantes de asilo con características no específicas en la Convención de Ginebra; y se llevaron a nivel de derecho comunitario las políticas de asilo e inmigración (Petrović, 2016, sección 3.2).

En 1998, se presentó el último desplazamiento masivo hacia Italia proveniente de Kosovo, ante el cual el país aceptó en un inicio acoger a refugiados kosovares, pero posteriormente adoptó una política de ayuda para los desplazados establecidos en los territorios contiguos (Albania y Macedonia) a las áreas en guerra. Sin embargo, conforme continuó el conflicto, Italia volvió a aceptar refugiados kosovares pero a través de traslados organizados²³, admitiendo alrededor de 50,000 personas (Petrović, 2016, sección 2.7).

La emergencia provocada con la llegada de kosovares a Italia y la UE, impulsó a la reunión de los Estados miembro en la Conferencia de Tampere (1999) donde se reconoció la estrecha relación entre los aspectos concernientes a la inmigración y al asilo. Con lo cual, se reafirmó la importancia de reconocer el derecho de asilo con base en la Convención de Ginebra de 1951 y el principio de *non-refoulement* por todos los

²¹ Después del bloqueo se establecieron medidas para combatir la inmigración irregular mediante acuerdos de cooperación entre Italia y Albania, así como financiamiento y ayuda para la reconstrucción del país. En materia migratoria, se estableció la estrategia del “garrote y la zanahoria” a la política de combate a la inmigración irregular, y se establecieron las medidas de acceso privilegiado para los inmigrantes albaneses que ingresaron legalmente a Italia (Petrović, 2016, sección 2.6).

²² Firmado el 2 de octubre de 1997 y ratificado el 1º de mayo de 1999.

²³ El traslado de los refugiados kosovares a Italia se realizó vía aérea hacia Sicilia. Para afrontar la situación, se activaron las medidas de protección temporal por motivos humanitarios, a través del decreto del Presidente del Consejo de Ministros del 12 de mayo de 1999, el cual también era válido por motivos de trabajo y estudio hasta el junio de 2000. Año en que finalizó la guerra y se estipularon las medidas para que los kosovares se adhirieran a la repatriación voluntaria apoyado por el Ministerio del Interior, en entendimiento con el Departamento de asuntos sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio del Exterior y con el ACNUR, realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (Petrović, 2016, sección 2.7).

miembros; así como, el respeto absoluto del derecho a solicitar asilo, garantizar el acceso a la UE y un buen trato a ciudadanos de terceros países con estancia legal en los Estados miembro, favoreciendo una política de integración más incisiva (Petrović, 2016, sección 3.3).

A nivel nacional, en 1998 la Ley Martelli fue sustituida por la Ley Turco-Napolitano (D.Lgs. n.286/98) sobre la inmigración, sin aportar modificaciones sustanciales en materia de asilo (ACNUR, 2020b). Los dos artículos relativos al asilo, fueron tachados del texto a causa del compromiso del Gobierno para presentar el diseño de una ley en la materia, quedando el diseño de ley en materia de asilo y de protección humanitaria sin aprobarse y en debate parlamentario.

La Ley Turco-Napolitano (l.48/98) convergió con las normativas afines en el Texto Único de disposiciones concernientes a la disciplina de inmigración y normas sobre la condición del extranjero (d.lgs. n.286 del 25 de julio de 1998), introduciendo algunos preceptos en materia de asilo como: la confirmación del principio de *non-refoulement* (art. 19), la “protección temporal” en caso de eventos excepcionales como desastres naturales, conflictos, exigencias humanitarias o eventos peligros en países fuera de la Unión Europea (art. 20), y la formación de los centros de primera acogida para extranjeros regulares en territorio del Estado (art. 40)²⁴ (Petrović, 2016, sección 3).

El decreto legislativo n.286 de 1998, explicado a través del Reglamento de actuación aprobado por decreto (n.349) del Presidente de la República el 31 de agosto de 1999, contenía artículos referentes a los solicitantes de asilo y refugiados concernientes a los derechos y obligaciones del extranjero (art. 2), ingreso y estancia del extranjero (art. 4 y 5), prohibición de expulsión y bloqueo (art. 9, apartado 1) y protección humanitaria (art. 5, apartado 6) (Petrović, 2016, sección 3).

Italia para esta época carecía de un sistema de acogida que favoreciera a los migrantes forzados, quedando cubiertas las necesidades básicas de acogida por organizaciones del tercer sector a nivel local. Por lo que en 1999 se realizó el proyecto Nausicaa²⁵, el cual propuso construir una red territorial donde se obtuviera un mapa completo de los servicios existentes para los solicitantes de asilo y refugiados (Petrović,

²⁴ El Art. 40 definió la posibilidad de que las Regiones, en colaboración con las Provincias y Municipios, y con asociaciones y organizaciones de trabajadores sociales, preparasen estructuras receptoras para hospedar extranjeros con estancia regular y no tuvieran la posibilidad de sostenerse económicamente. Así mismo, estos centros se pusieron a disposición para acoger a solicitantes de asilo, refugiados y personas titulares de alguna forma de protección (Petrović, 2016, sección 3).

²⁵ El proyecto Nausicaa se realizó por el Consorcio italiano de solidaridad (CSI) en colaboración con Censis y el ACNUR.

2016, sección 4.1). Los resultados obtenidos reflejaron la falta de coordinación y dificultad para gestionar los centros de acogida por la falta de homogeneidad territorial en los servicios²⁶, y que los centros de acogida estaban gestionados por asociaciones privadas, sobre todo en las regiones centro-sur del país.

En medio de la oleada de kosovares a fin de siglo XX y la emergencia que esto implicó, se estableció el Proyecto Acción Común (12 de julio de 1999) como una red de servicio territorial de acogida para solicitantes de asilo, existente en 31 municipios distribuidos en las regiones. Ahí se les brindó servicios de asistencia legal, asistencia en el proceso de asilo e inserción social (Petrović, 2016, sección 4.2).

La importancia de Acción Común fue que estableció las bases para el Programa Nacional de Asilo (PNA), puesto en marcha en julio de 2001, y que caracterizó el sistema italiano de protección.

El PNA²⁷ apareció bajo el protocolo establecido entre el Ministerio del Interior y el ACNUR, con el fin de crear un sistema de asistencia para refugiados. Sus actividades fueron desarrolladas de acuerdo a la línea sugerida por el Fondo europeo para los refugiados, enfocadas en: una red de servicios de acogida para solicitantes de asilo, refugiados, personas con permiso de estancia por motivos humanitarios o protección temporal –con capacidad aproximada para 2,000 personas-; medidas para favorecer la integración socioeconómica de los refugiados y beneficiarios de protección humanitaria; repatriación voluntaria y asistida y reinserción en los países de origen (Meltingpot Europa, 2004; Petrović, 2016, sección 4.3).

El PNA permitió la participación de municipios medianos y pequeños, quienes empezaron a interesarse en cuestiones de asilo y que a la larga, ayudaron a aligerar la carga migratoria en las zonas tradicionales de llegada y de permanencia de solicitantes de asilo y refugiados. Ofrecieron óptimas prestaciones en actividades de integración socioeconómica y orientación para el acceso a servicios públicos básicos (servicio de salud nacional, escuela obligatoria para menores, etc), cursos de alfabetización de lengua italiana y cursos de formación laboral (Meltingpot Europa, 2004; Petrović, 2016, sección 4.3).

²⁶ Los centros de acogida no distinguían entre inmigrantes regulares, irregulares y solicitantes de asilo.

²⁷ El PNA implementó la decisión del Consejo de la Unión Europea n.596 del 28 de septiembre de 2000, en donde se instituyó el Fondo Europeo para los Refugiados (FER) con el fin de sostener las acciones de los Estados miembro en materia de acogida, integración y repatriación asistida de solicitantes de asilo y refugiados. Así mismo, integró tres niveles de gobierno: el Ministerio del Interior encargado de las funciones de dirección; el ACNUR enfocado en los derechos y protección de solicitantes de asilo y refugiados; y la Secretaría Central, encargada de monitorear los proyectos, dar asistencia técnica a los municipios y gestores (Petrović, 2016, sección 4.3).

El 30 de julio de 2002 apareció la Ley n.189 o Ley Bossi-Fini modificando la normativa en materia de inmigración y asilo, siendo plenamente adoptada en abril de 2005 (D.P.R. 303/2004). En el artículo 32 estipuló un doble proceso de asilo: la ejemplificada, para todos los solicitantes de asilo retenidos obligatoriamente en los Centros de identificación y permanencia temporal; y la ordinaria, para todos los solicitantes de asilo que no fueron detenidos (ACNUR, 2020b).

Así mismo, en el artículo 32 se determinó la creación de un nuevo sistema de acogida a través de los Centros de identificación (CID, por sus siglas en italiano), dónde se ubicaron a personas que hubiesen intentado entrar irregularmente o que estuvieran destinadas a la expulsión o detención; y del Sistema de protección para solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR), para los acogidos y su proceso de integración.

La Ley Bossi-Fini instituyó siete Comisiones Territoriales²⁸ (Gorizia, Milán, Roma, Foggia, Siracusa, Crotona y Trapani) cerca de las Prefecturas, encargadas de examinar las instancias de reconocimiento de la protección internacional, mismas que estaban bajo la dirección y coordinación de la Comisión Nacional para el derecho de asilo (ACNUR, 2020b). La aportación de la ley, a través de estas Comisiones, fue hacer más rápida la resolución del procedimiento de solicitud de asilo, utilizándolas en algunos casos para ayudar a la salida de personas cuya solicitud había sido negada (Petrović, 2016, sección 5.1).

Las normas estipuladas por esta ley también incluyeron las relacionadas con la solicitud de asilo presentada por menores extranjeros no acompañados, definiendo formas de tutela para ellos. Ya que previamente, cuando llegaron solicitando asilo recibieron un trato distinto al ser considerados menores en estado de abandono y no como refugiados potenciales, cayendo en la clandestinidad. Por lo tanto, y ante la inexistencia de leyes previas, se determinó reconocer al menor no acompañado como solicitante de asilo e insertarlo en el circuito del sistema SPRAR²⁹ mediante la Directiva del 7 de diciembre de 2006³⁰ (Petrović, 2016, sección 5.4).

²⁸ Las Comisiones Territoriales tienen actualmente tres locaciones más, ubicadas en Turín, Caserta y Bari. Están compuestas por un funcionario con trayectoria en la Prefectura, fungiendo de presidente, de un funcionario de la Policía de Estado, de un representante de un ente territorial diseñado por la Conferencia Estado-ciudad y autonomías locales, y de un representante del ACNUR (ACNUR, 2020b).

²⁹ El 19 de octubre de 2007, con la publicación de la Orden de protección civil del Consejo de Ministros n.3260, el Ministerio del Interior emite un fondo extraordinario para las entidades locales adheridas al sistema SPRAR, a fin de asegurar una mayor capacidad de recepción mediante el aumento de lugares de acogida. De los 500 lugares financiados, se determinaron 96 para menores no acompañados solicitantes de asilo, a los cuales se sumaron la financiación de 83 lugares más mediante los recursos ordinarios (Petrović, 2016, sección 5.6).

³⁰ Entró en vigor el 7 de marzo de 2007 como Menores extranjeros no acompañados solicitantes de asilo.

Entre 2001 y 2008, se dio una serie de cambios en la normativa europea debido al proceso de armonización de una política europea en materia de asilo. La aceleración para aprobar las nuevas directrices dio por resultado la aplicación de cinco instrumentos legislativos en un breve periodo de tiempo:

1. El Reglamento del Consejo n.343/2003, conocido como Dublín II³¹, estableció los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro competente para la evaluación de la solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembro por un ciudadano de un tercer país. De igual forma, impidió que un mismo sujeto solicitara asilo en diversos Estados miembros (*asylum shopping*); y, añadió una cláusula humanitaria (artículo 15) enfocada a la reunificación familiar (ACNUR, 2020b).
2. La Directiva 2001/55/CE sobre normas mínimas para la concesión de la protección temporal en caso de flujos masivos de desplazados y sobre la promoción del equilibrio de los esfuerzos entre Estados miembro que reciben desplazados. Fue recibida en Italia por el decreto legislativo n.85 (7 de abril de 2003) y tuvo un impacto menor.
3. La Directiva 2003/9/CE sobre normas mínimas de acogida de solicitantes de asilo en Estados miembro, enfocado en la acogida y asistencia sanitaria, con atención principal a personas con exigencias particulares, como menores no acompañados o víctimas de tortura. Recibida con el decreto legislativo n.140 (30 de mayo de 2005) por Italia, en el cual se estableció la obligación del Estado para acoger a solicitantes de asilo en situación de necesidad hasta la definición del procedimiento de reconocimiento; la posibilidad de desarrollar una actividad laboral a quienes no hubieran obtenido respuesta a su solicitud en 6 meses; propuso a los Estados miembro mantener disposiciones que favorecieran la acogida de los solicitantes de asilo y preparar las estructuras SPRAR para menores extranjeros no acompañados con necesidades particulares (Petrović, 2016, sección 6).
4. La Directiva 2004/83/CE sobre las normas mínimas para la atribución del estatus de refugiado o beneficiario de protección internacional (protección subsidiaria) a ciudadanos de terceros países o apátridas. Introducido por Italia con el decreto legislativo n.251/2007, donde se introdujo al orden jurídico

³¹ Sustituyó a la Convención de Dublín y se convirtió en parte del derecho comunitario y de la regulación europea.

italiano, una nueva forma de protección internacional para quienes huían de persecuciones y situaciones de violencia generalizada (protección subsidiaria). Otro aspecto fue la validación por cinco años del permiso de estancia para titulares del estatus de refugiado. Y el art. 30, en el cual se determinó la obligación de los Estados miembro para rastrear a los familiares de los menores no acompañados, con el fin de garantizar una efectiva defensa de sus derechos (Petrović, 2016, sección 6).

5. La Directiva 2005/85/CE sobre las normas mínimas para el procedimiento del reconocimiento y revocación del estatus de refugiado en los Estados miembro. Modificó en Italia, a través del decreto legislativo 25/2008, el procedimiento para el reconocimiento y revocación del estatus de refugiado; la denominación de solicitud de asilo se cambió por solicitud de protección internacional, con la cual se incluyó la protección directa para obtener el estatus de refugiado o protección subsidiaria. También se le encomendó a la Comisión Nacional la constitución y actualización de un acervo de información con la situación sociopolítica y económica de los países de origen de los solicitantes y el monitoreo de los flujos de asilo.

En esta Directiva, también se establecieron las normas mínimas para el procedimiento de reconocimiento y revocación del estatus de refugiado a menores no acompañados en los Estados miembro (Petrović, 2016, sección 6).

Los dos últimos decretos modificaron de manera sustancial las normas de asilo, aboliendo la detención de solicitantes e introduciendo el medio por el cual suspender la negación de la solicitud de asilo. De igual forma, dieron la posibilidad de obtener la reunificación familiar, incluso a quienes contaban con protección subsidiaria (ACNUR, 2020b).

Los decretos establecidos en los primeros años del siglo XXI, llevaron a cambios en los centros italianos destinados a los solicitantes de asilo. Los Centros de identificación y el procedimiento simplificado para solicitantes de asilo en detención, fueron sustituidos por los Centros de acogida para solicitantes de asilo (CARA, por sus siglas en italiano), los cuales poseían la característica de estar abiertos para que salieran las personas en horario diurno e incluso si era necesario, adquirir un permiso por motivos personales con el cual ausentarse por periodos más largos (Petrović, 2016, sección 6.3).

El decreto legislativo n.159/2008 introdujo modificaciones a la normatividad en materia de asilo y a los decretos recibidos por las Directivas de la UE. En el decreto se dispuso la necesidad de una estructura donde ubicar a los solicitantes destinados a la expulsión administrativa, apareciendo de esta forma los Centros de identificación y expulsión (CIE, por sus siglas en italiano).

Con los desembarcos presentados a fines de la primera década de los 2000 y el incremento en la solicitud de protección internacional, se fundaron varios centros gubernamentales³² que mejoraron la estructura de los centros establecidos en los años 90 en Bindisi, Lecce y Foggia. Algunos de ellos comenzaron a desarrollar funciones de primera acogida, acogida para solicitantes de asilo y/o detención³³ (Petrović, 2016, sección 7).

Para 2008 se inauguraron 60 estructuras de acogida adicional con capacidad para 8,000 camas, distribuidos en todo el territorio. Algunas se convirtieron en CARA dando paso a la constitución de una red de centros enfocados a hospedar o detener migrantes de estatus diferentes, componiéndose también por los Centros de primera acogida (CDA, por sus siglas en italiano) y los Centros de primera ayuda y asistencia (CSPA, por sus siglas en italiano), en donde se obtenían datos de los recién llegados (Petrović, 2016, sección 7).

A causa del aumento receptivo de solicitantes de asilo³⁴, en Italia se comenzó a buscar la manera de identificar soluciones que favorecieran a los beneficiarios en la transferencia desde los centros CARA (primera acogida) hacia los centros SPRAR (segunda acogida).

Mientras tanto en la UE, los Estados miembro aprobaron el Pacto europeo sobre inmigración y asilo (16 de octubre de 2008) dónde se estableció que cada extranjero perseguido tenía el derecho de obtener asistencia y protección en el territorio de la UE, adoptando lo establecido en la Convención de Ginebra de 1951, el Protocolo de Nueva

³² Se ubicaron en Sant'Anna (Crotone), Cassibile (Siracusa), Pian di Lago (Caltanissetta), Salina Grande (Trapani), Ari Palese (Bari), Elmas (Cagliari), Gradisca d'Isonzo (Gorizia), entre otros.

³³ La acogida de solicitantes de asilo se ubicaban en los CARA –con capacidad de casi 2,000 lugares-, en la red SPRAR, los circuitos de acogida privados y de los entes locales.

³⁴ Los recursos comunitarios enviados a través del Fondo Europeo para los Refugiados, instituidos en 2000 por la Conferencia de Tampere y distribuidos en tres periodos a Italia: 2001-2004 FER I, 2005-2007 FER II y 2008-2013 FER III; fueron destinados a proyectos territoriales SPRAR, apoyando el financiamiento de las actividades de todos los proyectos; a proyectos territoriales para beneficiarios de categoría vulnerable y, el FER III -que ya no se utilizó en proyectos SPRAR debido a que su naturaleza autónoma no permitía colectarlo en el Fondo Nacional para las políticas y servicios de asilo-, se utilizó en acciones complementarias para reforzar las medidas de integración y servicios del sistema nacional de acogida (Petrović, 2016, sección 7.3).

York de 1967 y los demás tratados sobre el tema. Sin embargo, la aprobación de protección y el estatus de refugiado quedaron bajo la competencia de cada Estado (Petrović, 2016, sección 8).

Posteriormente, con la adopción del Tratado de Lisboa³⁵ se desarrolló una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, dispuesta a ofrecer el estatus apropiado a cualquier ciudadano de un tercer país que necesitara de protección internacional, garantizando el respeto de *non-refoulement* (ASGI, 2018).

Con base en el artículo 78, párrafo 2, se establecieron medidas relativas a un sistema europeo común de asilo por parte del Parlamento y Consejo europeo enfocadas en: un estatus uniforme en materia de asilo y protección subsidiaria para ciudadanos de terceros países que necesitaran protección internacional; protección temporal para los desplazados en caso de flujos masivos; procedimientos comunes para la obtención y pérdida del estatus uniforme de asilo o protección subsidiaria; normas para la acogida de solicitantes de asilo y protección subsidiaria; y, cooperación con terceros países para gestionar los flujos de solicitantes de asilo, protección subsidiaria o temporal (Petrović, 2016, sección 8.1).

En 2011 nuevamente se presentó en Italia una emergencia de solicitantes de protección internacional, acogida e integración, a la que se le llamó Emergencia Norteafricana (2011-2013). En esta ocasión, el flujo migratorio fue desde las costas norteafricanas hacia la isla de Lampedusa, recibiendo flujo migratorio de tunecinos y libios que huían del conflicto armado en su país, por lo cual se introdujeron medidas humanitarias de protección temporal y se dispuso distribuir a los beneficiarios de manera proporcional en las regiones del país³⁶.

Para fines de octubre de 2011 se alcanzó el cupo máximo en los centros de acogida regional con alrededor de 22,300 solicitantes de protección internacional, lo que llevó a establecer cinco secciones más de Comisiones Territoriales para el reconocimiento de la protección internacional. La situación continuó hasta septiembre de 2012, disminuyendo con el fin del conflicto bélico en Libia (Petrović, 2016, sección 7.5).

³⁵ Firmado el 13 de diciembre de 2007, entró en vigor el 1º de diciembre de 2009.

³⁶ La llegada masiva de migrantes de abril a octubre de 2011 superó las cuotas previstas en el Plan nacional de acogida, por lo que se procedió a aumentarlas progresivamente, yendo de 17,500, 20,000, 22,500 a 25,000 (Petrović, 2016, sección 7.5).

Entre 2011-2013 el Parlamento y el Consejo Europeo adoptaron tres leyes que modificaron las disposiciones establecidas con el Tratado de Lisboa, enfocadas en las atribuciones del refugiado y beneficiario de protección subsidiaria (Directiva 2011/95), la acogida de los solicitantes de protección internacional (Directiva 2013/33) y en el procedimiento de asilo (Directiva 2013/32/UE) (Petrović, 2016, sección 7).

En 2013 con la adopción del Reglamento Dublín (III)³⁷ se establecieron mecanismos de determinación para el Estado miembro de la UE competente de evaluar las solicitudes de protección internacional realizadas por ciudadanos de terceros países o apátridas. También abarcó la obligación del Estado de tomar en cuenta el interés superior del menor, prever un mecanismo de alerta rápido, preparación y gestión de crisis; añadiendo en 2015, con los flujos migratorios en el sur de Europa, el mecanismo de reubicación de solicitantes de protección internacional desde Italia y Grecia hacia otros países de la UE (ASIG, 2014).

En 2015, Italia por medio del decreto legislativo 142/2015, con el cual recibió la Directiva CE 2013/33/UE y 2013/32/UE, se modificaron los siguientes puntos:

- extensión de la duración del permiso de estancia para solicitantes de protección internacional de 2 a 6 meses,
- nuevas divisiones a la categoría de personas vulnerables (menores, menores no acompañados, personas con capacidades diferentes, ancianos, mujeres embarazadas, padres solos con menores, personas con enfermedades graves y trastornos mentales, víctimas de mutilación genital),
- nuevas garantías para mejorar la gestión de los menores no acompañados,
- organización del sistema de acogida basado en la colaboración entre los niveles de gobierno interesados, según la coordinación nacional y regional,
- división de los centros de acogida por fases: aquellos de *primissima* (auxilio), primera y segunda acogida, y la activación de medidas extraordinarias de acogida en estructuras temporales (Petrović, 2016, sección 7.4.2).

A fin de optimizar el tiempo para valorar las solicitudes de protección internacional presentadas, en 2015 se propuso la creación de los Centros de Acogida Extraordinaria (CAS) y medidas para mejorar el sistema de acogida y protección de menores extranjeros no acompañados (MSNA, por sus siglas en italiano), activando estructuras gubernamentales de *primissima* acogida para identificarlos y después

³⁷ Se aprobó el 26 de junio de 2014 y entró en vigor el 1º de enero de 2014.

enviarlos a estructuras SPRAR. Además, con el Plan operativo nacional para enfrentar el flujo extraordinario de ciudadanos de terceros países (17 de junio de 2015), se elaboraron medidas detalladas para acoger y subdividir en fases de ayuda (aparecen los centros en las regiones de desembarco y limítrofes), de primera acogida (a través de los nuevos centros denominados *hub* regionales/interregionales) y de segunda acogida e integración (Petrović, 2016, sección 7.5).

Para acelerar el procedimiento de asilo, el 17 de agosto de 2017 entró en vigor el Decreto Minniti-Orlando, en el cual se presentaron los siguientes puntos:

- los Centros de Identificación y Expulsión (CIE) cambiarían a Centros de permanencia para la repatriación (CPR), existiendo uno en cada región del país con capacidad aproximada para 100 personas, alejados de las ciudades y cercanos a los aeropuertos,
- creación de secciones dedicadas totalmente a solicitudes de asilo y repatriación, conformadas por magistrados con amplio conocimiento migratorio,
- abolición de la apelación en segundo grado para quien se le haya negado la solicitud de asilo,
- determinación sobre la atribución del derecho de asilo por un colegio de jueces y no por un sólo juez, como se acostumbraba. Incluso el solicitante de asilo podría solicitar le escuche el juez en primera persona (Margheri, 2017).

Para el siguiente año entró en vigor el Decreto sobre seguridad e inmigración o Ley Salvini (n.113 del 5 de octubre de 2018), mediante el cual se establecieron medidas que afectaron a la solicitud de asilo y acogida en Italia. Las modificaciones fueron las siguientes: abolición de la protección humanitaria y otorgamiento de permisos especiales; acogida integral (integración social y económica) sólo para titulares de protección internacional, mientras para los solicitantes de asilo sólo habría comida y alojamiento; reducción de fondos para el sistema de acogida³⁸ (Colombo, 2019a, Pitzalis, 2019).

Pocos meses después con la publicación del Decreto de seguridad bis (15 de junio de 2019) se mencionó el cierre del acceso a aguas territoriales italianas a navíos que transportasen migrantes y en caso de ingresar, se les aplicarían multas desde 150 mil hasta un millón de euros o embargar la embarcación. Así mismo, estableció un

³⁸ A través de esta medida se redujo el apoyo económico destinado a las personas de acogida, yendo de 35 euros al día a 26 euros para personas en centros colectivos y a 21 euros para personas en proyectos en departamentos de acogida difusa.

fondo para financiar operaciones de cooperación para la repatriación de personas irregulares presentes en Italia (Colombo, 2019c; Portale Immigrazione, 2019).

En conclusión, el desarrollo del derecho de asilo en Italia ha logrado tener avances en cuestiones de acogida y de protección de las personas. Sin embargo, la falta de una legislación comunitaria y nacional en el tema se refleja cuando aparecen en oleadas los desembarcos y/o las llegadas al territorio y se deben hacer las adecuaciones necesarias para responder de manera más rápida a las necesidades del momento.

Para concluir este apartado, a continuación se presenta una recopilación de cifras totales de solicitantes de asilo entre los años 1951-2018, dividida a nivel mundial, Europa e Italia.

Tabla 1.1 *Serie histórica de solicitantes de asilo por año de referencia (1951-1990)*

	Mundial	CEE ^a	Italia
1951	2,116,011	1,250,000 ^b	26,500
1960	1,656,664	527,335	15,500
1965	3,569,715	428,665	15,000
1970	2,478,610	326,567	13,000
1975	3,618,554	423,545	11,900
1980	9,229,747	432,309	21,551
1985	12,257,208	872,706	22,402
1990	17,535,101	1,158,632	10,840

Fuentes: Elaboración propia con datos de *Population Statistics* (ACNUR, 2018a; 2018b), Petrović^b (2016, sección 1.2).

Las cifras están en valores absolutos. Suma total de: refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, retornados y apátridas.

^a Comunidad Económica Europea (1957-1993). Países integrantes (1957-1972) Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos. (1973-1980) Adhesión de: Dinamarca, Irlanda, Reino Unido. (1981-1985) Adhesión de: Grecia. (1986-1992) Adhesión de: Portugal, España.

^b Cifra total considerando a todos los países de Europa.

Tabla 1.2 *Serie histórica de solicitantes de asilo por año de referencia (1994-2018)*

	Internacional	UE ^a	Italia
1994	24,113,684	2,104,908 (UE15)	73,092
1997	17,615,320	1,989,423 (UE15)	66,720
2000	20,212,546	2,084,676 (UE15)	7,293
2005	20,089,590	2,323,784 (UE25)	21,615
2008	34,294,628	2,136,217 (UE27)	47,795
2011	34,030,015	2,082,059 (UE27)	72,763
2013	42,029,297	1,772,887 (UE28)	90,267
2015	63,036,916	2,775,479 (UE28)	179,182
2017	69,843,317	3,660,140 (UE28)	354,698
2018	71,016,081	3,790,657 (UE28)	295,475

Fuentes: Elaboración propia con datos de *Population Statistics* (ACNUR, 2018a; 2018b); Eurostat (2020).

Las cifras están en valores absolutos. Suma total de: refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, retornados y apátridas.

^aUnión Europea. Se considera el número de países por periodo de adhesión. UE15 (1993-2003); UE25 (2004-2006); UE27 (2007-2012); UE28 (2013-2019).

1.4 Diagnóstico.

Sistema de protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR).

La manipulación mediática sobre la *crisis migratoria* en el Mediterráneo ha influido para desinformar y estigmatizar la imagen de los migrantes quienes, a pesar de estar protegidos por el derecho internacional en la Convención de Ginebra de 1951, se han enfrentado a la violación de sus derechos por los Estados parte de la Convención al no ayudarlos cuando hacen sus solicitudes.

La situación en el Mediterráneo ha llevado a cada país del sur europeo a enfrentar el arribo de solicitantes de protección internacional provenientes de lugares hostiles y bélicos. A lo que la UE ha presionado a sus Estados miembro para que se tomen las medidas adecuadas ante el contexto migratorio.

En el caso de Italia, la continua llegada de solicitantes de asilo y refugiados llevó a que el sistema de acogida italiano, a través del Sistema de protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR), se viera rebasado con la cantidad de solicitudes recibidas, limitándose a otorgar acogida a cierto número de personas.

Para comprender mejor la forma de protección proporcionada por el gobierno italiano a los solicitantes de asilo y refugiados, hay que considerar el sistema de acogida en general y al sistema SPRAR en particular.

El SPRAR apareció con la ley 189/2002 donde se asignó como la estructura central para coordinar el programa de acogida en Italia. El tipo de acogida establecida fue de carácter integral, enfocándose no sólo en la asistencia durante el proceso sino también en integrar al migrante extranjero en el territorio italiano a través de proyectos especializados en el desarrollo completo de las personas.

Es así que el sistema de acogida en Italia se compuso por fases, que inician cuando llega el solicitante de asilo, brindándole la asistencia médica y primeros auxilios junto con el proceso de identificación de la persona. Posteriormente, está la fase de primera acogida en centros comunes, que en caso de no contar con lugares disponibles se ubica en lugares temporales conocidos como CAS (Centros de Acogida Extraordinaria). Por último, el proceso de acogida sigue con la inserción en las estructuras del Servicio Central para la protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR) (Paba *et al.*, 2018: 185).

El sistema SPRAR puede establecerse en cualquier parte del territorio italiano siempre y cuando el Municipio realice la solicitud de adherirse al sistema SPRAR, al Ministerio del Interior y presente el lugar donde se dará alojamiento a los solicitantes de asilo. Después, el Municipio queda como responsable del proyecto y confía la gestión material del centro a alguna cooperativa social, asociación o ente privado, obteniendo los recursos provenientes directamente del Estado. Cabe señalar que el gestor se encarga de acoger a los solicitantes de asilo (elegidos por el Servicio Central), administrar el centro y conseguir a los trabajadores (Faso y Bontempelli, 2017: 25).

En ocasiones cuando no hay espacio en el sistema SPRAR, los solicitantes de asilo y refugiados son ubicados en los Centros de Acogida Extraordinaria, los cuales aparecieron con la ley 142/2015 a fin de proporcionar alojamiento a las personas. En este tipo de centros, las prefecturas son las responsables y confían la gestión a una asociación o cooperativa, sin considerar programas de apoyo o cuidado para los acogidos (Faso y Bontempelli, 2017: 26).

En relación a los proyectos con que cuenta el sistema SPRAR, funcionan bajo un sistema de acogida integral, por lo que establece programas para los acogidos a fin de proporcionarles herramientas que los lleven a la integración en la sociedad italiana. Para ello los agrupa en las categorías de adultos y menores no acompañados, familias y

personas solas, hombres y mujeres, y personas con una vulnerabilidad específica. A su vez, estructura cursos enfocados en el aprendizaje de la lengua italiana, en la formación y activación de la práctica formativa; y ofrece servicios para que logren tener una vivienda por ellos mismos y solventen sus gastos (Giovannetti 2017: 7 y 9).

Sin embargo, a pesar de ser un sistema de acogida que ha aportado beneficios a los acogidos a través de sus proyectos, el sistema SPRAR se transformó con la ley n.113 del 5 de octubre de 2018, convirtiéndose en Sistema de Protección para titulares de protección internacional y menores extranjeros no acompañados (SIPROIMI).

El SIPROIMI se enfoca en atender a los titulares de protección internacional, a los menores extranjeros no acompañados y a quienes tengan un permiso de estancia como víctimas de violencia o trata, violencia doméstica, víctimas de explotación laboral, por motivos de salud y desastres naturales (SIPROIMI, 2019).

Por lo tanto, diagnosticar el sistema SPRAR hasta 2018 permitió conocer el sistema de acogida italiano, los programas de ayuda y acogida integral bajo los cuales había funcionado este sistema, esperando prevalezcan sus proyectos, acciones y alcances existentes ante los cambios realizados por el gobierno Conte (2018-2019).

Capítulo II

El sistema SPRAR: análisis y monitoreo de su desempeño

En este capítulo se abordan la historia y los aspectos relevantes del Sistema de Protección para solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR), a partir de los cuales se revisó el sistema con el fin de proporcionar un diagnóstico de éste y del proceso de acogida que enfrentan los solicitantes de asilo y refugiados en Italia.

En la tesis se ocupó una metodología cualitativa, que consistió en revisar material existente en artículos académicos, libros especializados, periódicos, reportes oficiales, del sistema SPRAR o sobre el tema general, censos, datos estadísticos y publicaciones de ONG's, que permitieron obtener información de 2010 a 2018, utilizada para realizar el análisis y diagnóstico del SPRAR como sistema de acogida integral italiano.

La relevancia de un diagnóstico del sistema en la presente investigación, se determinó para indicar cómo funciona el sistema de acogida, sus alcances, fortalezas y debilidades. Así como señalar la importancia de mantener un proyecto de acogida como el sistema SPRAR, que da continuidad al proceso de inserción de solicitantes de asilo y refugiados en la sociedad italiana, apoyándolos y orientándolos independientemente del momento o los cambios en la gestión migratoria del país.

2.1 Descripción.

El Sistema de Protección para solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR) es el sistema nacional de segunda acogida y se compone de una red de entidades locales financiadas por el Fondo nacional para las políticas y servicios de asilo (FNPSA, por sus siglas en italiano).

El sistema realiza proyectos de acogida integral en colaboración con las autoridades locales y los organismos del tercer sector³⁹ presentes en el territorio italiano, enfocándose simultáneamente en la asistencia y ayuda de los beneficiarios (SPRAR, 2017: 8).

³⁹ El tercer sector son los sujetos que, bajo criterios sin fines de lucro y funcionando en la lógica de las instituciones públicas y empresas, desarrollan actividades de distinta naturaleza como en el campo de la educación, salud, servicio social, ambiental, etc. a través de la participación social. Se reconocen como tales las cooperativas sociales, organizaciones de voluntariado y asociaciones de promoción social (Comune di Siena, 2019).

Para lograr el desarrollo y gestión de los diversos servicios, el sistema SPRAR cuenta con recursos económicos provenientes del Estado, a través del FNPSA⁴⁰, y trabaja en conjunto con las administraciones de las 20 regiones del país y las autoridades locales, las cuales participan en la red de proyectos de acogida de forma voluntaria.

Los servicios que ofrece el sistema SPRAR están destinados a solicitantes de protección internacional, refugiados, titulares de protección subsidiaria y humanitaria y menores extranjeros no acompañados. Entre los servicios pueden encontrarse los siguientes: acogida material, mediación lingüística e intercultural, orientación y acceso a servicios del territorio, formación y recalificación profesional, orientación y ayuda en la inserción en alguna vivienda, orientación y ayuda en la inserción social, legal y protección/asistencia sanitaria (SPRAR 2017: 8).

El SPRAR es un sistema integral que ha buscado desde sus inicios la integración de los solicitantes de asilo y refugiados en la sociedad italiana, pero su funcionamiento y ayuda a los solicitantes para que permanezcan en el país han sido alterados y limitados con la reducción de inversiones económicas, la modificación en los términos de acceso de protección y acogida de solicitantes de protección internacional.

Así mismo, en 2011 la llegada de solicitantes de asilo a Italia se agudizó, como consecuencia de la Primavera Árabe y los sucesos políticos en el Norte de África, por lo que desembarcaron decenas de miles de personas en las costas del sur del país, convirtiéndose en un caso de emergencia sin posibilidad de ser ubicados en centros para su atención. Adoptándose la creación de una red de centros por el gobierno mediante el proyecto Emergencia Norte de África (ENA, por sus siglas en italiano), en lugar de expandir las estructuras del sistema SPRAR (Faso y Bontempelli, 2017: 25).

La red ENA estuvo activa hasta que la situación de emergencia terminó en 2013, cuando cerró, quedando en su lugar los centros de emergencia que funcionaban separados del SPRAR, gestionados por el Ministerio del Interior y las Prefecturas. Posteriormente en 2015, estos centros terminaron por convertirse en Centros de Acogida Extraordinaria (CAS) (Faso y Bontempelli, 2017: 26).

El funcionamiento de los CAS se estableció para existir sin supervisión de la gestión de los recursos económicos destinados para establecer, cuidar y proteger a los solicitantes de protección internacional y sus derechos, teniendo un marco de acción

⁴⁰ El Fondo Nacional para las Políticas y los Servicios de Asilo (FNPSA) se creó en 2002 con la Ley 189/2002, art 32 c.1 letra b. (FondiWelfare, 2018).

más flexible. La organización se basó en las Prefecturas, lo que significó que en ocasiones los alcaldes y los consejos municipales del lugar no sabrían previamente sobre la apertura de un centro en su territorio, diferenciándose con ello del SPRAR donde las autoridades locales se involucran en la gestión de los centros para prevenir conflictos locales y manifestaciones de rechazo por parte de la comunidad local.

De manera similar al SPRAR, la gestión de estos centros puede realizarse por entidades externas como cooperativas y asociaciones, pero la diferencia con el SPRAR es que en el CAS pueden participar actores con fines de lucro, previamente seleccionados por la Prefectura (Faso y Bontempelli, 2017: 26).

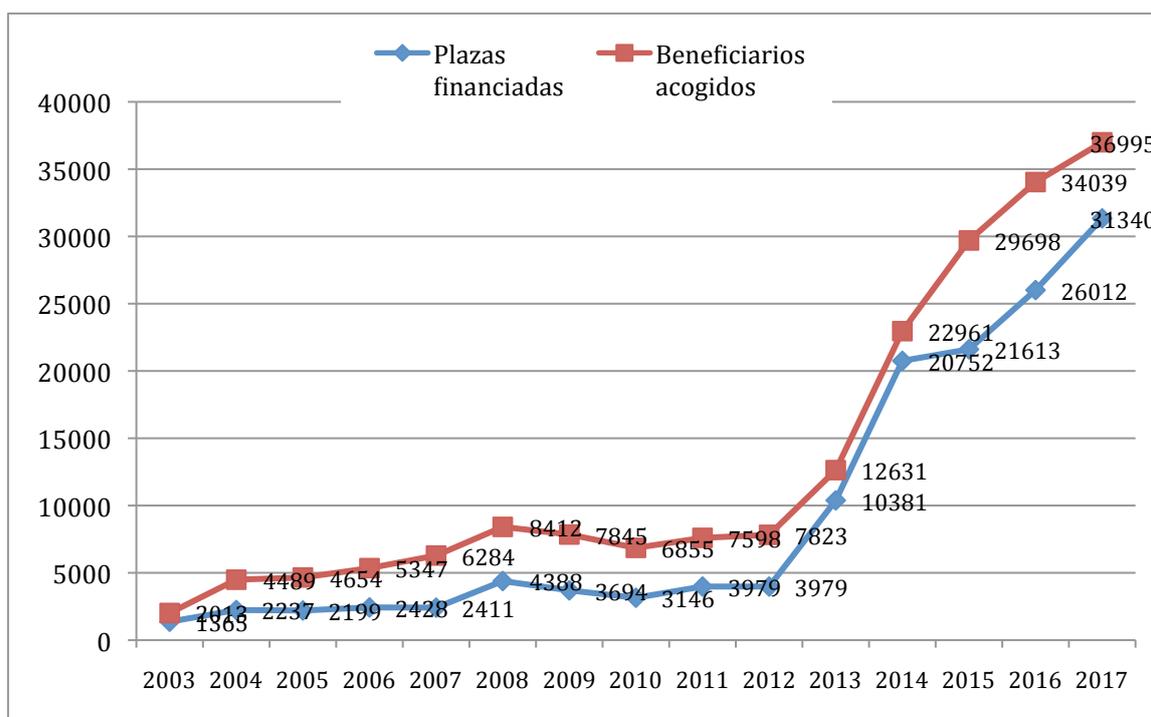
Esta es una diferencia específica entre los lugares del sistema SPRAR y del CAS, que señala la importancia y/o relevancia del primero sobre el segundo como programa de asistencia a solicitantes de asilo y refugiados, ya que es necesario garantizar un buen cuidado y protección de los beneficiarios, así como la gestión de los recursos destinados por el Estado para proporcionar las herramientas necesarias que les permitan desenvolverse en el proceso de acogida e integración en la sociedad italiana.

El sistema de acogida a través del SPRAR ha logrado tener proyectos en todo el territorio italiano, por lo que las cifras de lugares y beneficiarios del sistema han ido en aumento desde su creación, siendo exponencial de 2012⁴¹ a 2016. De acuerdo con el Reporte Anual del sistema SPRAR (2017: 25) el crecimiento fue de 1,365 lugares a nivel nacional en 2003 a 10,000 en 2013 y a 26,012 en 2016.

A fin de que el impacto fuese mayor, el sistema SPRAR logró involucrar a través de acuerdos (3,300 en 2017) a asociaciones del tercer sector local o asociaciones civiles, escuelas, instituciones de formación, asociaciones culturales y deportivas, empresas y el mundo del voluntariado (SPRAR 2017: 5).

Este tipo de gestión permitió una mejor acogida a nivel nacional, en donde se buscó la participación de las autoridades locales con el fin de lograr un control social compartido, resultando en una mayor seguridad dentro del territorio nacional y una correcta gestión de recursos y lugares dónde se recibieran a refugiados y solicitantes de asilo, sin comprometer a los municipios más allá de sus posibilidades (inmuebles, recursos humanos y económicos) (SPRAR 2017: 5 y 6).

⁴¹ El crecimiento a partir de 2012 se debió a la llegada de migrantes extranjeros que cruzaban el Mediterráneo por la ruta central hacia Italia.



Gráfica 2.1 *Plazas financiadas y beneficiarios acogidos 2003-2017.*

Fuente: *Reporte anual Atlante* (SPRAR, 2017: 9).

En la **gráfica 2.1**, la relación entre el número de beneficiarios acogidos y las plazas financiadas en la red SPRAR de 2003 a 2017, ha mostrado desde el primer año una diferencia en el crecimiento de ambos, reduciéndose la distancia en 2013 y 2014, ascendiendo a partir de 2015 cuando hubo más beneficiados que plazas a pesar del incremento en ambos rubros.

De acuerdo con la información proporcionada por el informe *Atlante* (SPRAR, 2017: 8 y 9), el número de beneficiarios fue más a partir de 2015 debido a que en algunos casos permanecieron menor tiempo en el lugar al obtener pronto su autonomía, permitiendo ofrecer los servicios de los proyectos a más personas. Además, el retraso en la activación de las plazas de la red SPRAR, en relación a la fecha de aceptación de financiamiento⁴², pudo influir al haber disponibilidad de espacios correspondientes a fechas distintas al año de su participación.

A continuación, en la **tabla 2.1**, se presenta la diferencia entre proyectos activos y capacidad de acogida en 2017 y los existentes hasta octubre de 2019, recordando que el SPRAR se convirtió en SIPROIMI⁴³ en 2018.

⁴² La activación de plazas tuvo limitaciones debido a los nuevos procedimientos y normas de autorización de servicios.

⁴³ La transformación se realizó con la Ley de Seguridad (2018), apareciendo el SIPROIMI brindando servicio sólo a titulares de protección internacional y menores no acompañados.

Tabla 2.1 *Proyectos SPRAR/SIPROIMI activos en 2017 y 2019*

	2017	octubre 2019
Proyectos financiados (en toda Italia)	776 (total)	844 (total)
	595 ordinarios 132 menores no acompañados 49 para personas con discapacidades físicas y mentales	631 ordinarios 166 menores no acompañados 47 para personas con discapacidad física o mental
Plazas de acogida (en toda Italia)	31,340 (total)	33,625 (total)
	27,506 ordinarios 3,180 menores no acompañados 654 personas con discapacidad mental o física	28,686 ordinarios 4,255 menores no acompañados 684 personas con discapacidad mental o física
Personas acogidas	36,995 (total)	n/a
	90 % ordinarios 8 % menores no acompañados 2 % personas con discapacidades físicas y mentales	n/a
Entidades locales titulares de proyectos	659 (total)	713 (total)
	578 municipios 19 provincias/ciudades metropolitanas 23 uniones de municipios y comunidades montañosas 39 sociedades mercantiles intermunicipales, ámbitos territoriales, sociedades de la salud	618 municipios 18 provincias/ciudades metropolitanas 27 uniones de municipios y comunidades montañosas 50 sociedades mercantiles intermunicipales, ámbitos territoriales, sociedades de la salud
Municipios involucrados como titulares de proyecto o sede estructura SPRAR (total)	1,549	1,800

Fuente: Elaboración propia con datos de *Reporte anual Atlante* (SPRAR, 2017: 9), SIPROIMI (2019b).

Los datos presentados para los años 2017 y 2019 indican un aumento de proyectos SPRAR/SIPROIMI financiados, manteniéndose los ordinarios ligeramente por arriba de los asignados a menores extranjeros no acompañados, pudiendo ser reflejo de la respuesta a la cantidad de solicitudes de asilo presentadas entre 2016-2017, años con mayor registro.

El número de plazas por año también creció en relación a años previos, pudiendo ser por el mayor interés de participación por parte de las entidades locales y municipios en la red SPRAR, y por la activación de proyectos previamente aceptados; es decir, tal vez fueron considerados dentro del número de plazas disponibles del año en que comenzaron funciones.

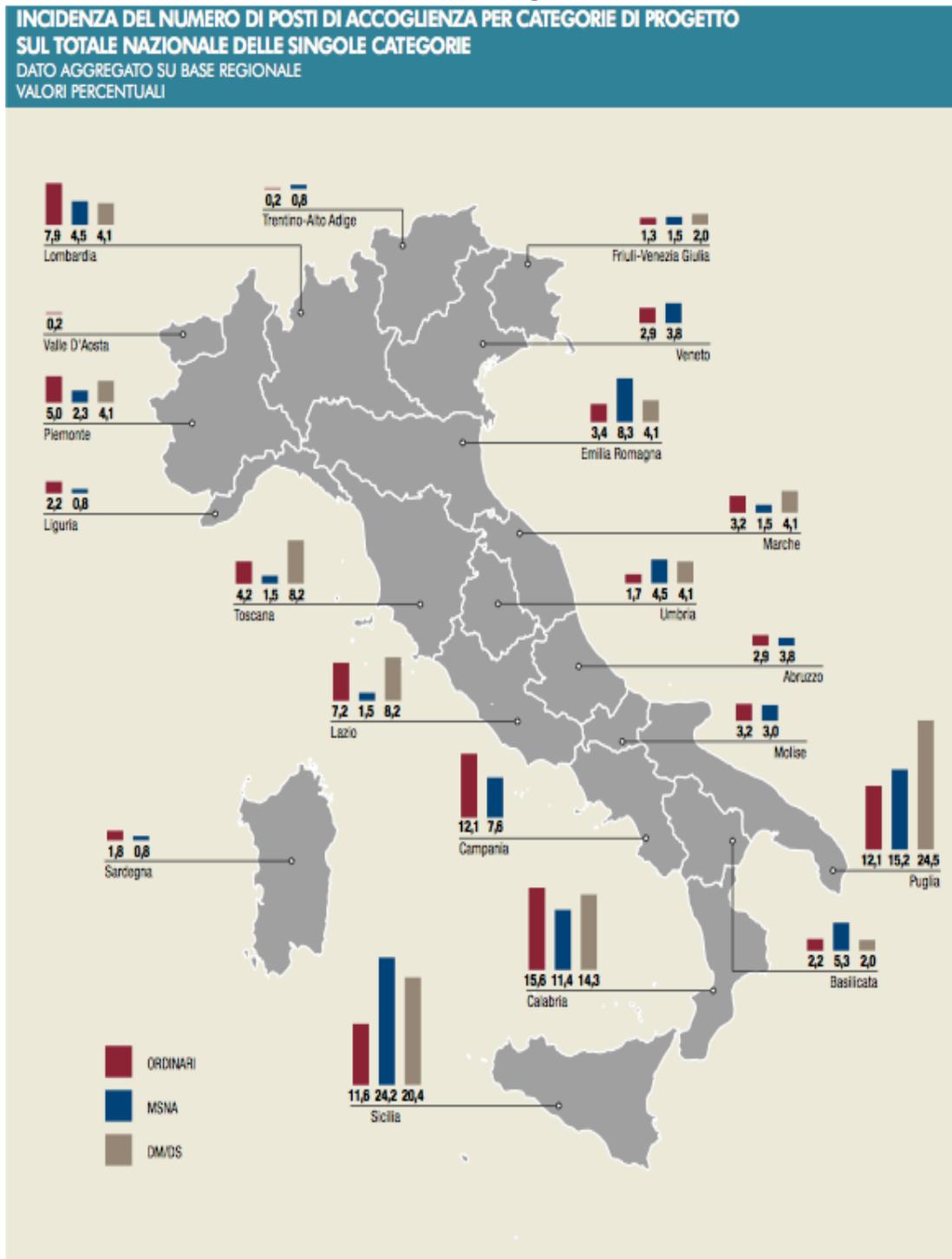
Tanto en 2017 como 2019 aumentaron las entidades, proyectos y plazas, por lo que aún no se reflejan las medidas adoptadas por el Decreto sobre Seguridad e Inmigración (2018), pero pudiera comenzar a verse en los años siguientes si se toma en cuenta la baja en el número de solicitudes de asilo presentado a partir de 2018.

Para finalizar, el *mapa 2.1* muestra la distribución establecida por categoría de proyecto SPRAR (2017: 24) a lo largo del territorio italiano, dividiéndose por: proyecto ordinario, para menores extranjeros no acompañados y personas con discapacidad mental o física; ayudando a identificar por regiones dónde hay mayor concentración de beneficiarios y/o demanda de los servicios y proyectos.

En el sur las regiones de Calabria, Sicilia, Apulia y Campania es donde hay mayor número de plazas en proyectos ordinarios y para menores extranjeros no acompañados de todo el país, influyendo por ser los puntos donde desembarcan y son atendidos. En el centro-norte, Lacio y Lombardia concentran mayor número de proyectos ordinarios de esa zona, pudiendo explicarse por el desarrollo económico de las regiones, permitiendo a las entidades participantes en la red SPRAR tener una estructura donde capacitar en alguna área laboral a los beneficiarios.

En todos los casos, las bajas oportunidades de obtener empleo formal al salir de los centros afecta a los beneficiarios del sistema SPRAR, poniendo en tema de discusión el desarrollo de proyectos enfocados en generar los primeros ingresos de la persona con el objetivo de lograr una autonomía antes de terminar el tiempo de estancia en los proyectos.

Mapa 2.1 *Incidencia del número de plazas de acogida por categoría de proyecto en relación al total nacional de cada categoría.*



Datos agregados por base regional.
 Valores porcentuales.
 Fuente: *Reporte anual Atlante* (SPRAR, 2017: 24)

Ordinarios
 Menores extranjeros no acompañados
 Personas con discapacidad mental o física

2.2 El sistema SPRAR.

2.2.1 Historia.

Durante las últimas tres décadas del siglo XX Italia enfrentó el ingreso irregular de personas a través de sus costas, llevándola a establecer procesos de regularización como respuesta al flujo migratorio considerado emergencia permanente. En la década de los años 90, el conflicto en Kosovo y Yugoslavia desplazó personas hacia el país en busca de protección, evidenciando la necesidad de un modelo de acogida para solicitantes de asilo y refugiados.

Ante el flujo migratorio proveniente de los Balcanes, se adoptó en 1999 el proyecto *Azione comune*⁴⁴, para dar asistencia a los refugiados que llegaban a Italia. En abril de 2000, el Ministerio del Interior se reunió con las ONG's y la Asociación Nacional de Ayuntamientos Italianos (ANCI, por sus siglas en italiano) para dar seguimiento a los flujos migratorios que arribaban al país, dando por resultado la creación del Programa Nacional de Asilo (PNA) en octubre de 2000 junto con el Protocolo de entendimiento, firmado por el Ministerio del Interior, ACNUR y ANCI, entrando en vigor en julio de 2001 (Marchetti, 2014: 54-55).

En 2002 con la aparición de la Ley Bossi-Fini se reconoció el Programa Nacional de Asilo (PNA) y su transformación al Sistema de Protección para solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR), así como la creación de un Fondo nacional para las políticas y servicios de asilo (Marchetti, 2014: 55), convirtiendo al sistema en el ejemplo más importante del sistema nacional único de acogida e integración.

En un inicio, el sistema SPRAR continuó con los proyectos existentes en el PNA, los cuales establecieron las líneas de actuación y las convocatorias para que las entidades locales pudieran participar en el sistema de acogida (Marchetti, 2014: 55).

Fue hasta 2005 cuando se comenzó a financiar proyectos, estableciendo 81 de ellos mediante el uso de los recursos provenientes de diferentes fuentes sin embargo, esta situación retrasó el inicio de las actividades del sistema SPRAR porque se debía esperar a tener todas las aportaciones para poder gestionar los recursos.

⁴⁴ El proyecto *Azione comune* nace de la necesidad de colaboración y cooperación entre entidades institucionales y ONG's con el fin de garantizar a los refugiados provenientes de los Balcanes en Italia, una asistencia más allá de la primera acogida (Briguglio, 2017).

Al año siguiente, 2006, el sistema pudo abrir en todas las localidades que presentaron proyectos de financiamiento, logrando tener para 2009 un total de 26,432 solicitantes de asilo y refugiados en la red SPRAR, en 2010 un registro de 6,855 beneficiarios, en 2011 de 7,588 y en 2012 de 7,823 (Marchetti, 2014: 55).

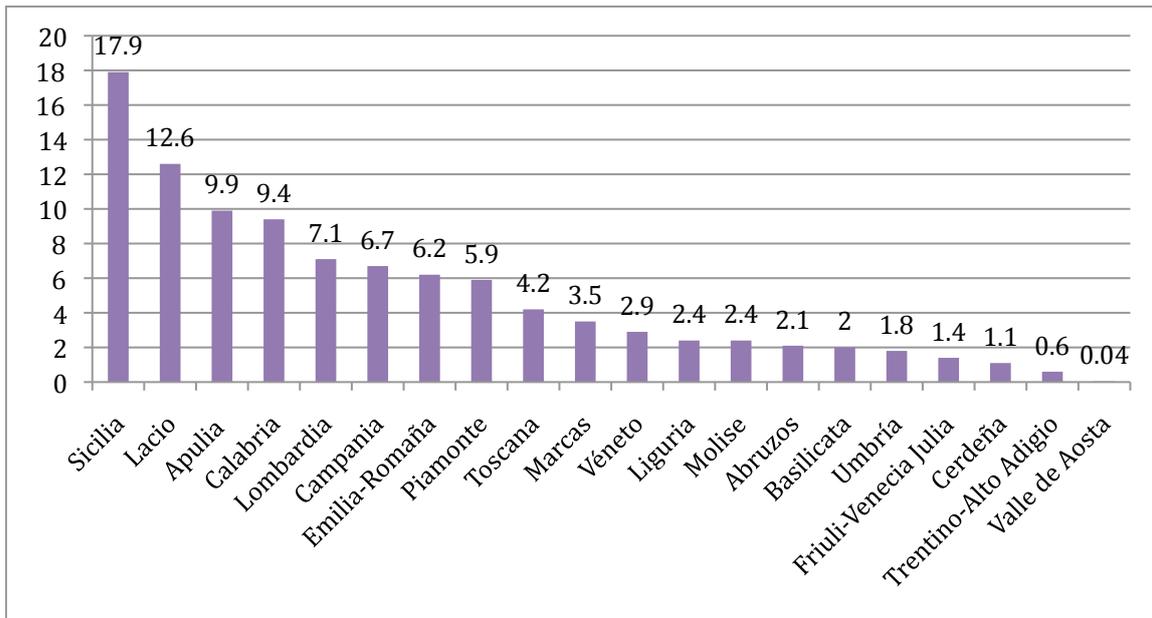
Marchetti (2014: 55) señala que a fin de cumplir con los programas establecidos tuvieron que realizarse cambios en la gestión de los mismos, yendo de una estructura anual que dificultaba consolidarlos a convocatorias bienales, y posteriormente a trienales. De esta manera, se logró tener una capacidad receptiva más amplia que permitió legitimar las acciones del sistema SPRAR como soporte del sistema de acogida para solicitantes y titulares de protección internacional.

El acuerdo del 10 de julio de 2014 con la Conferencia unificada (Gobierno, Regiones, Entidades locales) estableció al sistema SPRAR como la base del sistema de acogida italiano para hacer frente al flujo extraordinario de solicitantes de asilo adultos, familias y menores extranjeros no acompañados, y propuso un plano operativo articulado en tres fases: rescate y primera asistencia; primera acogida y clasificación; segunda acogida e integración (Marchetti, 2014: 56).

El sistema SPRAR es una red de proyectos de acogida y desde que fue creado hasta 2016 creció considerablemente en su capacidad de recibir solicitantes de asilo y refugiados, yendo de 1,365 plazas en 2003 a más de 31,340 en 2017; las cuales, estuvieron distribuidas de la siguiente manera: 27,506 en categoría ordinaria, 3,180 para menores extranjeros no acompañados y 654 para personas con alguna discapacidad mental o física.

En la **gráfica 2.3**, se muestra la distribución de beneficiarios por región en 2017, indicando que la mayor parte se localizó en Sicilia (17.9 %) y Lacio (12.6 %), seguidos por Apulia (Puglia) (9.9 %), Calabria (9.4 %), Lombardía (7.1 %), Campania (6.7 %), Emilia-Romaña (6.2 %), Piamonte (5.9 %) y Toscana (4.2 %), mientras las demás regiones tuvieron una presencia menor a tres punto cinco por ciento (SPRAR, 2017: 26).

De acuerdo con el informe SPRAR (2017: 26), en 2017 se logró incluir al Valle de Aosta en la distribución de beneficiarios del sistema y con ello tener presencia en todas las regiones del territorio nacional. El objetivo de esto fue comenzar constituir una distribución más equilibrada de beneficiarios en el territorio, para que no se concentren sólo en las regiones del sur por donde desembarcan o en el norte donde se concentra el desarrollo económico del país.



Gráfica 2.2 *Acogidos en la red SPRAR por región (2017).*

Incidencia en el total nacional.

Valor porcentual.

Fuente: SPRAR (2017: 26).

2.2.2 Funcionamiento.

El sistema de acogida en Italia comenzó a componerse de tres fases principales con la incorporación de la directriz UE 33/2013, coincidiendo con los desembarcos de solicitantes de protección internacional al sur del país en 2011.

Las fases que se establecieron fueron siguientes:

1. Fase de rescate, asistencia médica para casos urgentes y cumplimiento de los procesos de identificación;
2. Fase de primera acogida, las personas son enviadas a los centros intermedios para terminar el proceso de la identificación, realizar la formalización de la solicitud de asilo y finalmente, ser transferidas a centros colectivos;
3. Las personas ingresan a la estructura del servicio central para la protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR) o, en ausencia de lugares disponibles, a una estructura temporal conocida como Centros de Acogida Extraordinaria (CAS) (Faso y Bontempelli, 2017: 31; Paba *et al.*, 2018: 185).

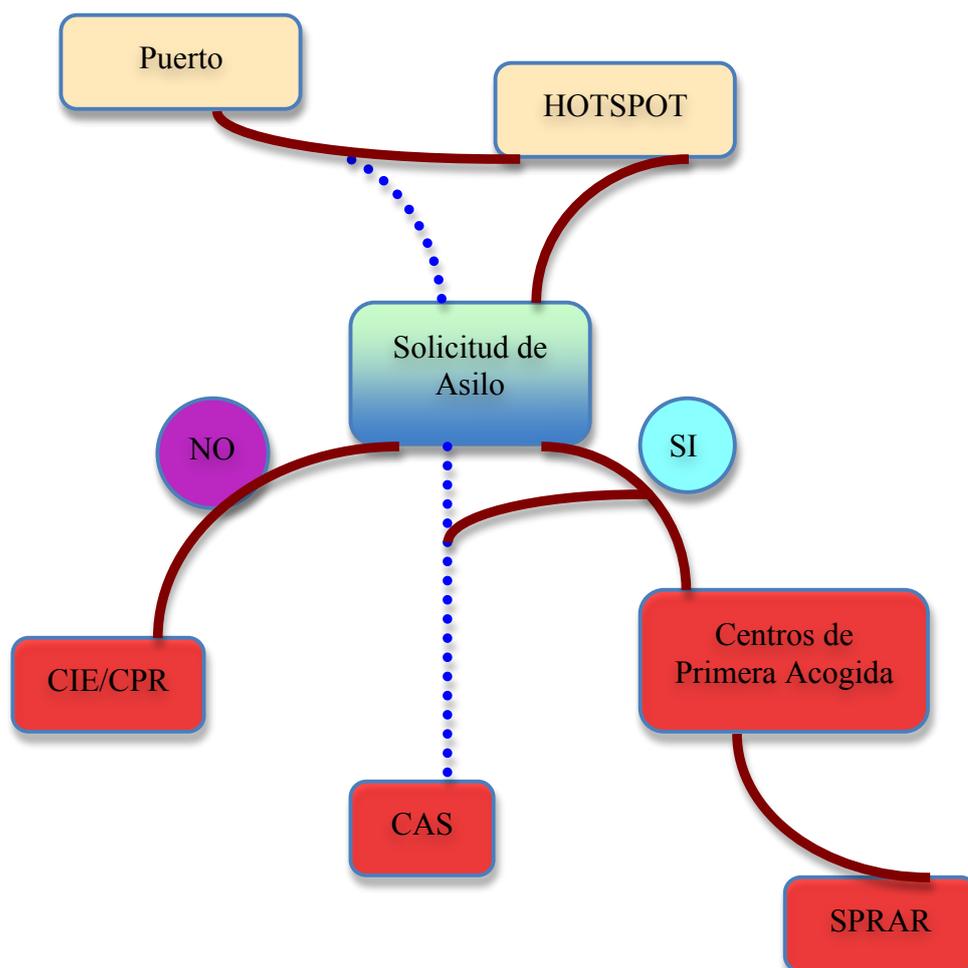


Figura 2.1 *Funcionamiento del sistema de acogida en Italia.*

Fuente: Datos tomados de Colombo (2020).

En la **Figura 2.1** se describe gráficamente el proceso de acogida antes mencionado⁴⁵. Primero desembarcan en el *puerto* y son enviados a los centros colectivos (primera acogida) en donde, a los migrantes recién llegados a Italia, se les identifica para poder iniciar el procedimiento de solicitud de asilo. O también pueden ir a los *hotspot*, centros donde reciben las primeras atenciones y evaluaciones médicas, recolectan sus datos para identificarlos, y pueden solicitar la protección internacional.

Después de una primera valoración, quienes realizaron la solicitud de asilo son transferidos a centros de primera acogida, donde son detenidos el tiempo necesario para identificar una solución de segunda acogida. Una vez asignados a la segunda acogida, ingresan al sistema SPRAR para el proceso de integración en Italia.

⁴⁵Colombo (2020) hace referencia a la diferencia entre la teoría y la práctica del procedimiento de acogida, resaltando que en algunas ocasiones los migrantes recién desembarcados son enviados directamente a un CAS, dependiendo de la gestión en casos de emergencia.

En caso de que *NO* hagan la solicitud de asilo, son enviados a los Centros de estancia y repatriación (CPR)⁴⁶ para detenerlos con aquellos que serán expulsados y repatriados.

Y por último, los Centros de Acogida Extraordinaria (CAS), existentes desde 2015, funcionan como lugares donde son ubicados los solicitantes de asilo que no son enviados a los centros de primera acogida debido a la falta de cupo, y esperan la resolución de su solicitud de protección (Colombo, 2020).

Los solicitantes de protección internacional enviados a la red SPRAR, que pueden ser refugiados, titulares de protección subsidiaria y humanitaria, son ubicados en proyectos existentes en las distintas regiones del país.

La activación de un proyecto es voluntaria y prevé la participación de entidades públicas⁴⁷ (municipios sobre todo), como principales actores, y el tercer sector, al cual se le delega la gestión del mismo. Cabe señalar que dentro de estos proyectos se ofrecen servicios integrados con comida, alojamiento, actividades recreativas, cursos de italiano y apoyo en la búsqueda de trabajo, a fin de favorecer la autonomía de los beneficiarios (Paba *et al.*, 2018: 185).

Uno de los problemas existentes que limita el crecimiento del sistema SPRAR, es la baja disponibilidad de los municipios a activar proyectos, así como la presión social local manifestada en contra de recibir refugiados, lo cual no ayuda a que se tomen acciones de adhesión al sistema de acogida por localidades y/o municipios.

El crecimiento de la red SPRAR se refleja en la **gráfica 2.3** manteniendo una constante desde su creación hasta 2012, incrementando a partir de 2013, pero no en la dimensión que se requería en esos años para dar cabida a los solicitantes y titulares de protección existentes en el país.

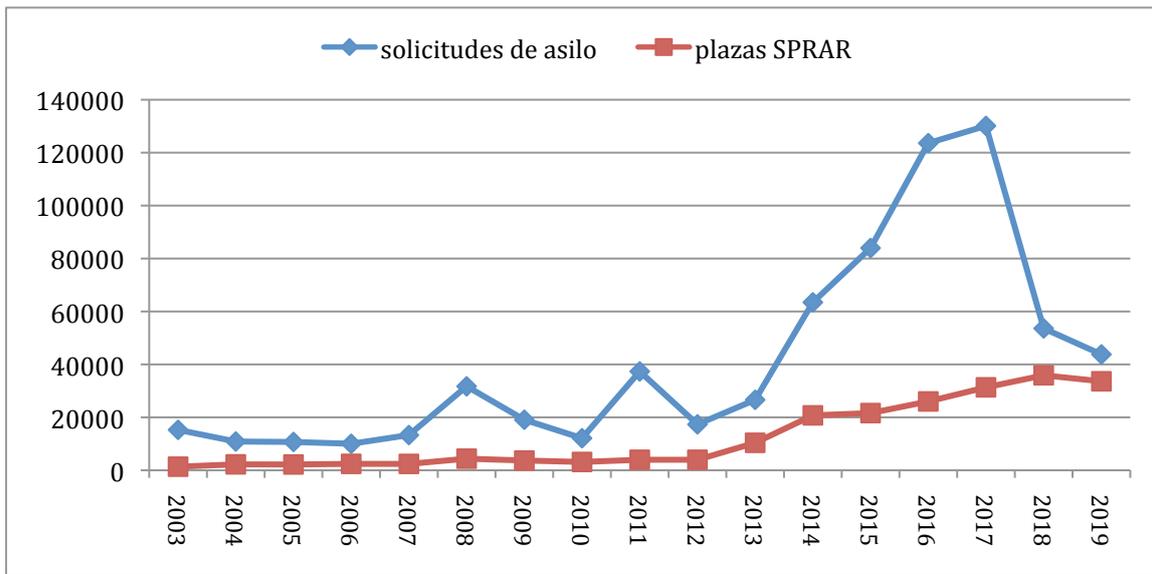
En cuanto a las solicitudes de asilo, 2011 y de 2013 a 2017 fueron los años con mayor incremento, recordando que en ese entonces se presentaron los desembarcos de personas procedentes de países en conflicto. Así mismo, llama la atención el descenso a partir de 2018, pudiendo ser que las medidas adoptadas para limitar la llegada de embarcaciones a las costas sí tuvieran efecto.

Si bien el incremento de solicitudes de asilo y la capacidad de la red SPRAR no tiene una vinculación directa que determine el crecimiento de uno en relación al otro, la gráfica refleja la limitación del sistema SPRAR para actuar ante situaciones de

⁴⁶ Los Centros de Estancia y Repatriación sustituyeron a los Centros de Identificación y Expulsión.

⁴⁷ Para 2008 había 1,000 entidades públicas, de alrededor de 8,000, que habían activado un proyecto.

emergencia como la presente desde 2011, no pudiendo atender ni asistir a la gran cantidad de personas por la falta de infraestructura.



	solicitudes de asilo	plazas SPRAR
2003	15274	1365
2004	10869	2237
2005	10704	2199
2006	10026	2428
2007	13310	2411
2008	31723	4388
2009	19090	3694
2010	12121	3146
2011	37350	3979
2012	17352	3979
2013	26620	10381
2014	63456	20752
2015	83970	21613
2016	123600	26012
2017	130119	31340
2018	53596	35881
2019	43783	33625 ^a

Gráfica 2.3 Comparación entre solicitantes de asilo y capacidad SPRAR 2003-2019.

Fuente: Marchetti (2020: 2), *Reporte anual Atlante* (SPRAR, 2017: 9; 2018a: 9), Ministerio del Interior (2020).

^aDato a octubre de 2019

Los proyectos de la red SPRAR cuentan con un determinado número de servicios públicos por lo cual, a fin de dar una asistencia adecuada, se deben considerar las necesidades del tipo de destinatarios: adultos, menores no acompañados, núcleos familiares e individuales, hombres y mujeres, personas con alguna susceptibilidad o discapacidad. Así mismo, tener en cuenta el tipo de personas que serán acogidas, ayuda

a estructurar el equipo multidisciplinario e interdisciplinario que estará a cargo del proyecto (Giovannetti, 2017: 7).

Por su parte, las entidades locales, en colaboración con los particulares, garantizan la acogida integral del beneficiario, yendo más allá de proporcionar alimento y alojamiento con la orientación, asesoría legal y social, y cursos de inserción (social, de vivienda y laboral), con el fin de que el migrante se vea beneficiado con los instrumentos y conocimientos que le permitan interactuar con el entorno y activar redes sociales interpersonales o de mayor tamaño (asociaciones, comunidades religiosas, etc.) (Giovannetti, 2017: 9). De esta manera se presenta un modelo de integración donde el beneficiario pueda obtener su autonomía a través de las actividades complementarias ofrecidas por el SPRAR.

Las actividades complementarias se agrupan en nueve áreas distintas:

1. interpretación del idioma e interculturalidad;
2. acogida material;
3. orientación y acceso a los servicios del territorio;
4. formación y revalidación profesional;
5. orientación y asesoría en la inserción laboral;
6. orientación y asesoría en la inserción de vivienda;
7. orientación y asesoría de inserción social;
8. orientación y asesoría legal;
9. tutela psico-sociosanitaria.

Desde la perspectiva de Giovannetti (2017: 9) existen actividades que se deben considerar estratégicas para una mejor inserción de los beneficiarios, como las enfocadas al aprendizaje de la lengua italiana, los cursos de formación y activación de prácticas laborales, y servicios dirigidos a la autonomía de vivienda.

Por otra parte, las entidades locales implementan los proyectos territoriales de acogida tomando en cuenta el modelo estándar del sistema SPRAR y las particularidades del territorio en términos de capacidad de los actores locales, recursos disponibles (profesionales, estructurales, económicos), instrumentos de previsión social (*welfare*) y estrategias de política social. Con lo cual, el impacto alcanzado por el sistema y sus programas en las entidades locales de municipios (pequeños y medianos) se traduce en la optimización de los recursos, la reactivación y el reforzamiento de los servicios, la revalorización de las actividades productivas, la prevención de fenómenos

de marginación social, así como en una progresiva “apertura al mundo” y al trato con las culturas (Giovannetti, 2017: 3).

Sin embargo, y a pesar del crecimiento que ha tenido el SPRAR, el sistema vio limitadas sus actividades en 2011 conforme los desembarcos en el sur de Italia se intensificaron, no pudiendo enfrentar la llegada de miles de personas ni abrir nuevos centros ante la falta de recursos (Faso y Bontempelli 2017: 25). Por lo que la respuesta del gobierno ante el arribo de los solicitantes de protección internacional, fue abrir los centros CAS en lugar de expandir el SPRAR, acumulando alrededor del 80 por ciento de los lugares disponibles, lo que representa la mayor porción del sistema de acogida en Italia (Paba *et al.*, 2018: 186).

2.3 Alcances del programa.

2.3.1 Sistema de Centros de Acogida Extraordinaria (CAS).

Los movimientos de la Primavera Árabe, la guerra en Siria y en Libia incrementaron los flujos de personas hacia Italia por la ruta central del Mediterráneo, considerándose desde 2011 la necesidad de gestionar la situación como categoría de emergencia. En los últimos meses de 2013 los desembarcos en costas del sur de Italia crecieron considerablemente, resaltando el mes de octubre cuando se presentó el naufragio de Lampedusa con 366 muertos, por lo que el gobierno italiano puso en marcha la Operación *Mare Nostrum*, la cual fue una operación militar y humanitaria en el Mar Mediterráneo meridional enfocada a enfrentar el estado de emergencia humanitaria, presente en el estrecho de Sicilia por el flujo de migrantes (Marchetti, 2014: 60).

A partir de 2014, el Ministerio del Interior, a través de su Departamento para las libertades civiles e inmigración, emitió varias circulares para corregir la modalidad de gestión migratoria ante el creciente flujo de extranjeros proveniente de los desembarcos en costas italianas. En lo específico, se dispuso un Plan nacional de distribución de migrantes a través de las Prefecturas, previendo su acogida al interior de estructuras escogidas por acuerdos realizados con entidades públicas o privadas, “preferiblemente no hoteleros”⁴⁸; permitiendo que los Centros de Acogida Extraordinaria (CAS)

⁴⁸ Para las estructuras de acogida se estipuló que fueran “no hoteleras”, ya que se buscaban aquellas a disposición de entidades públicas o seleccionadas mediante un estudio de mercado en el ámbito privado-

crecieran en número a lo largo del territorio nacional con la expansión del Plan nacional de acogida (Marchetti, 2014: 61).

Los Centros de Acogida Extraordinaria (CAS) se establecieron en 2015 con la ley 142/2015, dónde se determinó que contarían con lugares temporales disponibles para albergar a los solicitantes de asilo o refugio, durante un periodo temporal. Así mismo, se dispuso que las Prefecturas fuesen las encargadas de dar el dinero público a los gestores de los lugares.

En el caso de los CAS, como se mencionó previamente, el tiempo de permanencia es por un periodo determinado, el cual concluye cuando se da la resolución del proceso de revisión a la solicitud de asilo. Por lo que, el solicitante debe dejar el centro al obtener la respuesta a su solicitud, sea afirmativa o negativa, ya que el procedimiento de asilo concluye y la acogida debe cesar⁴⁹ (Faso y Bontempelli, 2017: 27 y 29).

Aunado a lo anterior, la falta de medidas de supervisión y control por una autoridad sobre la gestión de los CAS, el uso de los recursos y la atención a los refugiados y solicitantes de asilo, representa una problemática en el sistema de acogida, debido a la poca o nula protección de sus derechos y a la falta de asesorías que les permitan acelerar su situación migratoria en el país.

A continuación, se muestra una tabla con las principales diferencias entre los centros SPRAR y CAS:

Tabla 2.2 *Diferencias entre centros SPRAR y CAS.*

	SPRAR	CAS
Propósito del proyecto	Acoger a refugiados y solicitantes de asilo.	
Centros	-Abarca todo el territorio nacional. -Acogida a personas que no cuenten con medios suficientes que garanticen una calidad de vida adecuada (sustento propio y familiar).	
	Los municipios se postulan para ingresar al sistema SPRAR.	Los CAS son impulsados por el Ministerio del Interior y las Prefecturas.

social, dando preferencia a aquellos con experiencia comprobable en el programa SPRAR o en proyectos de acogida similar destinados a solicitantes de protección internacional.

⁴⁹ El Decreto de Acogida de 2015 en su artículo 14, apartado 4, hace referencia a que el extranjero debe salir del centro tenga o no medios para mantenerse o encontrar alojamiento por sí solo (Faso y Bontempelli, 2017: 27).

Gestión/selección de personas	Servicio Central (creado por el Ministerio del Interior y responde a la Asociación Nacional de Municipios Italianos (Anci)).	Ministerio del Interior previo informe de la detención hecha por la Policía.
Gestión de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> -Entidades locales (Municipios). -Municipios a través del Servicio Central vigilan los estándares. -Actores privados como gestores (cooperativa social, asociaciones y entidades privadas). -Principios base del SPRAR. (en todos los niveles es crucial el papel de las entidades locales). 	<ul style="list-style-type: none"> - Prefecturas seleccionan las entidades gestoras externas (cooperativas, asociaciones y actores privados con y/o sin fines de lucro). -Considerados centros provisionales, temporales o en situaciones de emergencia.
Estándares de acogida	Servicio central los desarrolla para todos los municipios y entes gestores.	No hay estándares definidos.
Estándares del proyecto	Inserción social y laboral de los beneficiarios.	No hay estándares definidos.
Tiempo de acogida	<ul style="list-style-type: none"> -Solicitantes de asilo = hasta que se de respuesta a su solicitud. -Beneficiarios de protección internacional o humanitaria= 6 meses, con posibilidad de prórroga (Servicio Central lo determina). -Menores no acompañados= hasta cumplir 18 años. 	-Duración del procedimiento del examen de solicitud de asilo.
Tipo de asistencia otorgada al beneficiario	-Asistencia orientada al mundo del trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> -A menudo sin asistencia orientada. -Los beneficios dependen del gestor, pueden ser mínimos.
Recursos	Distribuidos por el Estado.	
	Gestionado por los centros, para todos los niveles del proyecto, hay control de gastos.	Se entrega a entidades gestoras externas, no hay control de gastos.

Fuente: Elaboración propia con datos de Faso y Bontempelli (2017: 26-40).

2.3.2 Decretos y su influencia en el desarrollo del sistema SPRAR.

Los refugiados y solicitantes de asilo al contar con protección por el derecho internacional obligan a los Estados adherentes a la Convención de Ginebra de 1951 a cumplir con la acogida de quienes son definidos dentro de sus normas. Por lo cual, Italia ante la situación migratoria en el Mediterráneo, ha tenido que adaptar y transformar las medidas y acciones para cumplir con su obligación internacional en relación a los solicitantes de protección internacional.

En el marco de la así llamada *crisis migratoria*, Italia ha enfrentado la llegada de una gran cantidad de personas a sus costas, decidiendo limitar el acceso a los refugiados y solicitantes de asilo adoptando medidas diferentes a la de otros países, como Hungría, Polonia, Austria, República Checa y Eslovaquia, que han cerrado sus fronteras.

En 2017, las políticas migratorias y de asilo fueron vinculadas con el tema de la seguridad nacional, parecido a como sucedió en la década del 2000 durante el gobierno de Berlusconi⁵⁰ (Magnani, 2012: 655), dando por resultado la aparición del decreto Minniti (convertido en ley n.46 el 13 de abril de 2017). En él se estableció acelerar los procedimientos de reconocimiento de protección internacional, hacer más difícil la posibilidad de impugnar la decisión, y transformar los Centros de identificación y expulsión (CIE) en Centros de estancia y repatriación (CPR) (Accorinti, Pugliese y Vitiello, 2019: 13), con la idea de aumentar de 4 a 20 CPR para hacer más efectivas las medidas de expulsión, ubicándolos en áreas de fácil acceso y utilizando estructuras públicas reacondicionadas en las regiones interesadas (Accorinti *et al.*, 2019: 14).

En ese mismo año, el Primer Ministro italiano Gentiloni firmó un memorándum de entendimiento con el jefe del gobierno libio Gayez al-Sarraj en el cual se estableció reducir la inmigración “ilegal” y el reforzamiento de las fronteras, siendo parecido al acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 2015 pero sin incluir el proyecto de reinserción y sin diferenciar a los migrantes por estatus migratorio, denominando a todos como “ilegales” (Accorinti *et al.*, 2019: 15).

Lo preocupante con este acuerdo es que Libia no ha firmado la Convención de Ginebra de 1951, entonces no posee un referente de protección para los solicitantes de

⁵⁰ Durante el gobierno de Berlusconi en 2000, el discurso político entorno al cual apareció la Ley Bossi-Fini, relacionó la inmigración con la seguridad, criminalizando la migración irregular y haciéndola responsable de la inestabilidad social y política, consecuencia de su presencia en el país (Magnani, 2012: 655).

asilo y refugiados a nivel internacional ni nacional, por lo que no se garantiza su seguridad y existe la posibilidad de ser regresados a sus países de origen. Además, los centros de detención de migrantes en Libia se han visto envueltos en temas de tráfico y venta de personas, abuso sexual, maltrato, entre otras, cuestionando la capacidad y cooperación del país en el tema de migrantes extranjeros en su ruta por el Mediterráneo (Unicef, 2018).

Para 2018, la perspectiva del gobierno italiano sobre la inmigración se relacionó aún más con la seguridad nacional, siguiendo una línea política existente desde los años 90, enfocándose en la represión de personas sin documentos presentes en el país. Las ideas antiinmigración fueron parte del discurso político entorno al cual apareció el Decreto sobre seguridad e inmigración (2018), donde se establecieron las normas mediante las cuales quitar las tutelas, garantías y derechos preexistentes para los migrantes, y la eliminación del permiso de estancia por motivos humanitarios destinado a los solicitantes de protección internacional (Accorinti *et al.*, 2019: 16).

Así mismo, el decreto a través de su artículo 12 estableció la transformación del sistema SPRAR en SIPROIMI, al cual no podrían acceder los solicitantes de asilo, los titulares de permiso de estancia por motivos humanitarios ni los titulares de permiso de estancia por casos especiales. Paralelo a esta medida, se ordenó una mejora de los Centros de estancia y repatriación (CPR) a través de la asignación de nuevos recursos económicos, y se enfocó en el aumento del tiempo de permanencia de las personas en el centro de 90 a 180 días (Accorinti *et al.*, 2019: 16).

En el artículo 14 se reguló la revocación de la ciudadanía italiana a quienes sean culpables de algún delito con fines terroristas o por evasión del orden constitucional. También se duplicó a 4 años el tiempo para la resolución de los procedimientos que otorgan la ciudadanía por matrimonio o residencia (Accorinti *et al.*, 2019: 17).

Por su parte, el Decreto Seguridad bis (2019) se enfocó en limitar la participación de embarcaciones en los rescates de migrantes en alta mar, con el fin de no dar acceso a los solicitantes de asilo y refugiados en el país.

Con la abolición de la protección humanitaria y las modificaciones al sistema SPRAR, se complicó el ingreso de los solicitantes de protección internacional al sistema de acogida y el desarrollo del proceso. Lo que podría traer en los próximos años, un aumento de irregulares en el país y un proceso de inserción lento, relegando a los solicitantes de asilo a los centros CAS (Prunotto, 2019).

La serie de cambios en torno al sistema de acogida mantiene a todo el proceso en una transición sin respuestas claras, donde la vigencia de los proyectos, la manera de trabajar y el tipo de acogida aún no están definidos, trayendo interrogantes sobre la continuidad, renovación o desaparición de los programas desarrollados para los beneficiarios del SPRAR.

Capítulo III

Procesos de integración de solicitantes de protección internacional en el sistema SPRAR

3.1 La integración y acogida de solicitantes de asilo y refugiados en los centros SPRAR.

Los proyectos del sistema SPRAR se han estructurado como una red que hace uso de los servicios públicos del lugar donde se establecen, dando asistencia y servicio adecuado a las exigencias de los beneficiarios. Los proyectos se han enfocado en hombres adultos (82.2 %), núcleos familiares (48.5 %), núcleos monoparentales con madre como cabeza de familia (30 %), mujeres solas (28.6 %) y núcleos monoparentales con padre como cabeza de familia (9.1 %) (SPRAR, 2017: 72).

El sistema SPRAR ha logrado establecer proyectos territoriales por gran parte del territorio nacional, teniendo presencia en ciudades grandes, pequeños centros, áreas metropolitanas y lugares de provincia, en donde han participado los actores locales y contribuido en la construcción, reforzamiento de la cultura de acogida en las comunidades y el proceso de integración socioeconómica de los beneficiarios (SPRAR, 2019).

El sistema SPRAR cuenta con un Servicio Central, con las Entidades Locales, los Proyectos Especiales y las actividades complementarias, que en su conjunto dan forma al proceso de acogida e integración de los solicitantes de asilo y refugiados en la sociedad italiana.

El Servicio Central se instituyó por el Ministerio del Interior a través del Departamento para la libertad civil y la inmigración, y bajo acuerdo con la Asociación Nacional de Municipios Italianos (ANCI). Este servicio se encarga de:

- Asistencia técnica a las localidades junto con los servicios de acogida integral.
- Monitoreo de servicios de acogida y la presencia de beneficiarios de protección internacional en el territorio.
- Creación, mantenimiento y actualización de la base de datos de las participaciones locales realizadas a favor de los beneficiarios de protección internacional.
- Difusión sobre participaciones realizadas.

El Servicio Central desempeña su papel en coordinación con servicios especializados en acogida, activos en el sistema de protección y enfocados a personas consideradas vulnerables como los menores no acompañados, con discapacidades temporales, aquellos que necesitan ayuda en casa, sanitaria, especializada o prolongada, ancianos y víctimas de tortura y/o violencia. Así mismo, cuida de la formación y actualización de los operadores, y se basa en la experiencia adquirida en el campo como estándar de calidad de los servicios ofrecidos (SPRAR, 2019).

Las entidades locales están distribuidas a lo largo del territorio nacional y garantizan la acogida integral. Los centros de acogida existentes en esos territorios han seguido el proceso de admisión de acuerdo con lo dispuesto por el Servicio Central, bajo los lineamientos de proyectos individuales o de terceras partes (prefecturas, jefaturas de policía y asociaciones) (SIPROIMI, 2019a).

Los proyectos territoriales del SPRAR cuentan con actividades de acompañamiento social, a través de las cuales se pretende que los beneficiarios conozcan el territorio y tengan acceso a los servicios locales como la asistencia sociosanitaria.

Entre las actividades previstas hay algunas para facilitar el aprendizaje del italiano, la enseñanza a adultos, la inscripción a escuelas para los niños en edad de asistir obligatoriamente, además de asistencia en información legal sobre el procedimiento para el reconocimiento de la protección internacional, los derechos y deberes de los beneficiarios en relación con su estatus migratorio.

El sistema SPRAR acompaña en el proceso de acogida a los beneficiarios ofreciendo cursos formativos y de revalidación profesional para que las personas logren insertarse en el campo laboral, que los llevará a tener acceso a un lugar donde vivir (SIPROIMI, 2019a).

Los servicios ofrecidos por el sistema SPRAR se enfocan en desarrollar habilidades de los beneficiarios con el fin de prepararlos para una mejor integración social. Como la enseñanza/aprendizaje de la lengua italiana que es una de las actividades complementarias más demandadas al ser la base de las relaciones sociales, formativa y laboral, permitiendo adquirir un sentimiento de pertenencia y el ejercicio de la ciudadanía activa (SPRAR, 2017: 100).

Los proyectos territoriales del SPRAR han ofrecido y dado acceso al aprendizaje de la lengua italiana de manera continua con un total de 18 horas semanales. En la

práctica esta actividad se ha incluido en los proyectos ofreciendo al menos 10 horas semanales (SPRAR, 2017: 100).

La mediación lingüística-cultural se ha enfocado en facilitar la relación y comunicación entre culturas, a fin de que el proyecto de acogida y el contexto territorial (instituciones, servicios locales, ciudadanía) ayuden a los beneficiarios en el proceso de integración cultural y de lenguaje. De igual manera, se ha encargado de ayudar en situaciones de educación y en la comprensión/respeto de la diversidad cultural (SPRAR, 2017: 102).

La orientación y asistencia legal se ha centrado en las acciones para los procesos de reconocimiento de la protección internacional y el proceso de inclusión sociolaboral. La asistencia legal abarca los siguientes puntos:

- orientación e información para afrontar a los actores establecidos en el proceso para el reconocimiento de protección internacional;
- orientación e información legal sobre la normativa italiana y europea en materia de asilo y procedimientos burocráticos-administrativos;
- información sobre la normativa italiana para la reunificación familiar, el apoyo y asistencia en el cumplimiento del proceso;
- información sobre la repatriación asistida y voluntaria; y
- orientación legal de cualquier índole (SPRAR, 2017: 105).

La asistencia psico-socio sanitaria ha representado el ejercicio efectivo del derecho a la salud establecido en los proyectos SPRAR. Por ello, ha sido necesario ofrecer la atención sanitaria adecuada a través del apoyo de los servicios locales (SPRAR, 2017: 107).

En materia de inserción educativa de los menores, la ley italiana garantiza a todos los menores de edad extranjeros, solos o acompañados, el acceso a escuelas de cualquier tipo y grado, independientemente de su estatus jurídico⁵¹, bajo las mismas condiciones previstas para los menores italianos (SPRAR, 2017: 110), por lo que los proyectos SPRAR han asistido y orientado en el proceso para que los menores extranjeros puedan asistir a clases.

La actividad orientada a la formación profesional de los beneficiarios cuenta con financiamiento europeo, regional o territorial, y se ha enfocado en la adquisición o

⁵¹ El menor de edad puede estar en territorio italiano portando un permiso de estancia por minoría de edad o por motivos familiares, ser solicitante de protección internacional (obtener el estatus de refugiado), poseer un permiso humanitario, protección especial (desde 2019) o protección subsidiaria.

actualización de los conocimientos teórico-prácticos para el desarrollo de ciertas profesiones. Por lo que también se ha previsto la impartición de varios talleres dirigidos al proceso de la primera integración, calificación, especialización, actualización y perfeccionamiento de los trabajadores.

Para que esta formación profesional dé resultados, los proyectos territoriales han debido realizar una exploración preliminar en el territorio donde se establecerá el proyecto SPRAR, a fin de ofrecer una formación que favorezca el acceso de los beneficiarios (SPRAR, 2017: 111).

La actividad complementaria dirigida a la orientación y asistencia en la inserción laboral comprende varios instrumentos como la certificación de las competencias, el reconocimiento de títulos de estudio y calificaciones profesionales, la redacción de currículum vitae, la búsqueda activa de trabajo, entre otros. Esto no significa que la inserción laboral sea una obligación de los proyectos SPRAR, sino que se enfoca en la ayuda para que los beneficiarios puedan obtener algún trabajo (SPRAR, 2017: 113).

Por último, la orientación y asistencia en la inserción de vivienda y la obtención de trabajo es fundamental para que los beneficiarios logren tener un lugar donde vivir. Las acciones adoptadas por los proyectos SPRAR se han centrado en la promoción y mediación para ingresar al mercado inmobiliario y permitir a los beneficiarios tener algunas opciones, a pesar de la exclusión social, la desconfianza por parte de las agencias y propietarios inmobiliarios hacia estas personas quienes les restringen las posibilidades de rentar o adquirir un bien inmueble, siendo la precariedad habitacional y laboral lo que limita el acceso a propiedades (SPRAR, 2017: 114).

3.2 Proyectos del sistema SPRAR para la integración social.

El sistema SPRAR junto con diferentes actores del territorio, en algunos casos negocios y familias locales, participan de manera conjunta en los proyectos para que los beneficiarios de los centros logren la integración en sociedades locales.

En el caso de los proyectos presentados a continuación el tipo de acogida se enfoca en dos áreas: en el primero, *Bee My Job*, está dirigido a dar a los beneficiarios las herramientas laborales necesarias que les permitan obtener la autonomía económica y de vivienda. Y en el segundo, *Rifugiati in famiglia*, se enfoca en la acogida familiar,

programa que llegó a Italia en 2015 a través de *Refugees Welcome*⁵² y ha sido adoptado por el SPRAR y las diócesis religiosas para ubicar a los refugiados con una familia local, con el fin de lograr mediante la convivencia diaria una integración gradual en la sociedad.

3.2.1 Caso 1. *Bee My Job. Il “miele dell’accoglienza”*.

“Una historia de integración y crecimiento que se funda en la cultura del respeto por los hombres y la naturaleza, bajo una ética de trabajo en contraste con la explotación que se atraviesa por Italia.”

El proyecto *Bee My Job* es un proyecto social enfocado en la apicultura y la agricultura biológica, dirigido a la formación profesional e inserción laboral de los solicitantes de asilo y refugiados localizados en el Municipio de Alessandria en la región de Piamonte, al norte de Italia.

Este proyecto, bajo el sistema de proyectos SPRAR, ha funcionado para promover la inclusión social y la ciudadanía activa a través de la difusión de una conciencia ambiental y ecológica. Entre sus cometidos está lograr que la ciudadanía local, refugiados y solicitantes de asilo contribuyan al desarrollo local, haciendo uso de foros, encuentros didácticos con escuelas y habitantes a fin de lograr la convivencia entre ellos y difundir el mensaje de protección del ecosistema natural.

Bee My Job apareció cuando el sistema SPRAR en Alessandria fundó el apiario municipal en 2015, gracias a la participación de la Asociación de Promoción Social Cambalache, comenzando a implementar el modelo de inclusión social y laboral con la formación profesional de los solicitantes de asilo y refugio, manteniendo siempre la interconexión entre integración, abejas y agricultura biológica (SPRAR, 2017: 199).

El proyecto funda su desarrollo en tres palabras clave “acogida, formación y trabajo”, dando cabida a los beneficiarios del sistema SPRAR y CAS en Alessandria en la vida de la comunidad local junto con los habitantes, los negocios apícolas y las asociaciones (SPRAR, 2016: 209).

De acuerdo con el Reporte SPRAR (2017: 199) en *Bee My Job* se han formado profesionalmente 66 solicitantes de asilo y refugiados, se han puesto en marcha 44

⁵² *Refugees Welcome International* es una asociación apolítica fundada en Berlín en 2014, con representación en 15 países del mundo. En Italia se constituyó el 11 de diciembre de 2015 y es reconocida como una organización sin fines de lucro de utilidad social (Onlus, por sus siglas en italiano).

cursos de prácticas laborales en negocios del sector apícola y agrícola, logrando que los chicos lleven nuevas aportaciones a los negocios donde son empleados, permitiéndoles construirse un futuro y dando una nueva perspectiva al sector apícola.

Entre las actividades realizadas en el sector apícola a raíz de la inserción laboral de refugiados y solicitantes de asilo se hallan los encuentros de didáctica apícola llevados a cabo en el apiario municipal cerca del parque público Forte Acqui, el cual también está abierto a todo el público.

Ante los resultados expuestos por el proyecto del sistema SPRAR, el desarrollo de las actividades de formación profesional obtuvo la colaboración de entes nacionales, privados y asociaciones (Enaip, Aspromiele y Coldiretti), así como con el apoyo económico de la Fundación CRT, de la Fundación SociAL⁵³ y de POR Región Piamonte (SPRAR, 2016: 209).

El impacto del proyecto ha sido importante, activándose 24 prácticas profesionales para ingreso y reingreso laboral en negocios apiarios y agrícolas ubicados en las regiones de Piamonte, Lombardia, Liguria y Apulia. Incluso ante el interés y la cantidad de solicitudes para prácticas profesionales en los negocios apiarios, se decidió ampliar la oportunidad para acceder al puesto a personas que no hubiesen tenido la posibilidad de asistir al curso (SPRAR, 2016: 209).

Bee My Job logró la construcción del apiario municipal en 2015 cuando se dio la primera edición del proyecto y, de acuerdo a datos del SPRAR (2016: 209), también ha logrado la construcción de diez colmenas desde entonces, con lo cual se ha conseguido la producción de miel y los encuentros de didáctica apícola entre solicitantes de asilo, escuelas, habitantes locales y grupos de asociaciones.

El proyecto ha considerado desde 2017 estar en el inicio de una nueva fase, con lo cual se pretende construir una empresa social gestionada por los mismos refugiados y solicitantes de asilo, aumentar la capacidad productiva del apiario municipal hasta llegar a veinte colmenas, y crear un huerto social en el parque Forte Acqui para promover la

⁵³ Enaip, *Ente Nazionale ACLI Istruzione Professionale*, es un ente nacional parte de las Asociaciones Cristianas de trabajadores italianos, acreditado por el Ministerio del Trabajo para la formación y asistencia técnica en concepto de financiamientos públicos, en participación con empresas y asociaciones privadas.

Aspromiele, Asociación Regional Productores Apícolas de Piemonte, representa al sector de la miel y productos apícolas de la región.

Coldiretti, es la organización de emprendedores agrícolas a nivel nacional y europeo.

Fundación CRT, es un ente privado sin fines de lucro, con fines filantrópicos que participa en el desarrollo de Piamonte, en las áreas de arte y cultura, investigación y educación, *welfare* y territorio.

Fundación SociAL, cuyo fin es emplear parte de los recursos recolectados por donaciones y apoyar proyectos de promoción cultural y asistencia social.

inclusión social de las personas en condiciones particulares de vulnerabilidad y con alguna discapacidad mental, “a fin de recomenzar a vivir en un ambiente distinto” según declaraciones de los promotores (SPRAR, 2016: 209).

Los pilares bajo los cuales se fundó *Bee My Job* comienzan a vislumbrar una visión de colaboración e integración en la comunidad local, llevándolos a obtener reconocimientos nacionales como el premio “*Sterminata Bellezza*”, promovido por Legambiente Comieco, Consejo de los Arquitectos y Symbola⁵⁴ (SPRAR, 2016: 209), el cual es otorgado a proyectos, experiencias e ideas que ven por el futuro de Italia en el marco del patrimonio material y cultural del país.

El modelo del proyecto SPRAR logrado en *Bee My Job* consiguió el apoyo del ACNUR-Agencia de la ONU para los refugiados y ha sido elegido para implementarse como proyecto experimental afuera de Alessandria, ubicándose en Emilia Romagna (Boloña) y Calabria (Catanzaro), gracias a la colaboración de la Cooperativa La Venenta y de la Comunità Progetto Sud⁵⁵ (BeMyJob, 2019).

De acuerdo con las declaraciones de Carlotta Sami, portavoz de ACNUR para el sur de Europa, la existencia de negocios como éste donde puedan ser acogidas las personas en fuga es fundamental para que puedan obtener su autonomía y reconstruir su vida, su futuro. A raíz de ello se creó el lema *Welcome. Working for refugee integration*, el cual está en los negocios donde se dan cursos de inclusión laboral a refugiados, a fin de darles visibilidad (SPRAR, 2017: 199).

El proyecto que nació en Alessandria abarca dos sectores económicos, el apícola y la agricultura biológica, donde la necesidad de mano de obra y el trabajo en red con las asociaciones de este sector productivo (en particular con la *Unione Nazionale Associazioni Apicoltori Italiani* y el *Consorzio Nazionale Apicoltori*⁵⁶), ha permitido que los servicios y contribuciones económicas para los negocios y trabajadores atraigan

⁵⁴ *Legambiente Comieco*, es un consorcio nacional para la recuperación y reciclaje de envases de celulosa.

Symbola, es una fundación que promueve la calidad italiana, a través de la innovación y desarrollo, creatividad, capital humano y competencias.

⁵⁵ *Cooperativa La Venenta Onlus* gestiona estructuras residenciales, uniendo la decisión familiar y la profesionalidad de equipos multiprofesionales, a favor de las familias y núcleos monoparentales a cargo de servicios sociales.

Comunità Progetto Sud Onlus tiene por finalidad identificar respuestas concretas para la inclusión social de aquellos que se encuentran en estado de marginación. Gestionan servicios e iniciativas sociales, crean redes de acogida y servicios sociales innovadores.

⁵⁶ *Unione Nazionale Associazioni Apicoltori Italiani*, asociación enfocada en el cuidado de abejas y la apicultura, a través de acciones, programas y actividades colectivas nacionales.

Consorzio Nazionale Apicoltori, empresa cooperativa entre apicultores y socios a nivel nacional, que certifican las producciones de los socios y su calidad.

más socios que participen en la formación de trabajadores (BeeMyJob, 2019), quienes a la larga se enfrentarán a las exigencias de los negocios.

A inicios de 2017, los tres centros de formación de trabajadores, ubicados en Alessandria, San Giorgio di Piano (Boloña) y en Lamezia Terme (Catanzaro), pusieron en marcha un curso de formación profesional en apicultura y agricultura, con el objetivo de involucrar alrededor de 77 solicitantes de asilo y refugiados entre mujeres, hombres y menores de edad de nacionalidades diferentes, en las lecciones teóricas y prácticas en campo. La diversidad bajo la cual se estructuró este curso, permitió a su vez agregar grupos donde se trataran temas relacionados a la seguridad en el trabajo, los derechos y deberes del trabajador y sobre los usos y costumbres necesarios para favorecer la integración social (SPRAR, 2017: 199).

El proyecto *Bee My Job* posee una estructura de trabajo enfocada a lecciones teórico-prácticas sobre apicultura, agricultura y manejo del idioma italiano, mismas que se han visto evaluadas de distinta manera dependiendo del centro. De acuerdo con datos expuestos por el reporte de Trapani (2018: 7), los beneficiarios y docentes señalan que se debe atender la corta duración de los módulos, necesitando ampliarse el tiempo de enseñanza para permitir que los participantes consoliden lo aprendido.

Así mismo una observación recurrente por los docentes, practicantes de negocios y beneficiarios fue el problema del idioma italiano, ya que los beneficiarios lo entienden leyendo pero se les complica expresarse, por lo cual terminaban hablando inglés en algunos casos para comprender los procesos que debían aprender en los negocios.

Otra cuestión a atender es la participación de los negocios desde un inicio del curso o poco después de haber comenzado y no hasta el final cuando tienen que realizar la selección de personas que estarán en su negocio practicando. De acuerdo a lo comentado (Trapani, 2018: 10), esto permitiría reducir los tiempos de selección y la participación llevaría al curso hacia una mayor práctica en el negocio apícola o agrícola.

Entre las propuestas hechas para la fase de formación resaltó una sobre la colaboración de los negocios en la etapa formativa para comenzar antes con las prácticas y que los participantes conozcan desde ese momento los detalles, reglas y funcionamientos del negocio. Por su parte, los negocios hicieron énfasis en la necesidad de continuar la preparación durante un periodo más largo y no sólo por 4-6 meses, ya que consideraron no ser suficiente para formar totalmente a un trabajador en el sector apícola o agrícola (Trapani, 2018: 15).

Un factor a considerar y mencionado en el Reporte, es la gestión del alojamiento y de trabajos ante la poca colaboración de los empleadores, lo cual lleva a que las personas queden desempleadas y sin vivienda al salir de los centros SPRAR (Trapani, 2018: 14). Esta situación debe de tenerse en cuenta ya que en ocasiones no se tiene registro de lo que sucede con las personas al salir de los centros, lo cual sería favorable para identificar las problemáticas a las que se están enfrentando a pesar de haber tenido la instrucción otorgada en los centros, e incluso la posibilidad de implementar algún tipo de apoyo bajo el cual el beneficiario no se viera desprotegido hasta al menos establecer un tipo de soporte dentro de la sociedad con lo cual guiarse hacia la autonomía.

Conforme los resultados de *Bee My Job* continúen siendo positivos para los solicitantes de asilo y refugiados, los negocios locales y el desarrollo del municipio de Alessandria, se buscará reproducir el modelo en diferentes ámbitos profesionales⁵⁷ a fin de promover la inserción laboral y el apoyo para la integración en la sociedad.

Así mismo, el proyecto *Bee My Job* pretende ser establecido en algún otro lugar del país, teniendo en cuenta que el modelo no se puede manejar bajo una versión estándar en cada aspecto, es decir que se deberá de adaptar al contexto del territorio donde será aplicado para que haya coherencia y funcionalidad respecto del lugar, de lo contrario será una inversión con pocos resultados ya que la apicultura y agricultura biológica tienen temporadas para realizarse y dependiendo del clima, tipo de productos y mercado donde se inserten, los productos podrá realizarse adecuadamente.

3.2.2 Caso 2. *Rifugiati in famiglia*.

El proyecto *Rifugiati in famiglia* apareció en 2015 en el ámbito del sistema SPRAR, realizado por el Centro de inmigración, asilo y Cooperación (Ciac, por sus siglas en italiano) Onlus y el Consorcio Communitas Onlus⁵⁸, con la visión de dar una oportunidad de integración a los refugiados a través de su interacción con la sociedad.

⁵⁷ El impacto de *Bee My Job* llevó en junio de 2018 a que los responsables del proyecto del sistema SPRAR en Alessandria propusieran una nueva iniciativa formativa en el taller de soldadura de la Agencia formativa CNOS-FAP de Alessandria, en colaboración con la *Confcooperative Asti-Alessandria* y con la contribución de la Fundación CRT, pretendiendo un proyecto de formación e inserción laboral para nueve solicitantes de asilo y refugiados aceptados en el proyecto SPRAR y otros proyectos CAS en el territorio. El curso de aprendizaje tendrá 3 meses de prácticas laborales en negocios adheridos al proyecto, pudiendo traducirse posteriormente en trabajo concreto (SPRAR, 2017: 201).

⁵⁸ *Ciac Onlus*, es un centro de apoyo a inmigrantes y asociaciones de solidaridad, con una red de recepción en las provincias de Italia. Elabora prácticas innovadoras de acogida, encargado de la tutela de migrantes y refugiados, junto con otros actores públicos y privados sociales que operan en el territorio.

Rifugiati in famiglia se localiza en el municipio de Parma, en la región de Emilia-Romaña al norte del país. Es un programa enfocado en la integración de los beneficiarios del proyecto en la sociedad italiana mediante la convivencia entre familias locales y refugiados.

El número de refugiados acogidos en este proyecto a la fecha oscila alrededor de 200 solicitantes de asilo y titulares de protección insertos en el proyecto SPRAR gestionado por Ciac Onlus en todo el territorio de Parma. Los beneficiarios buscan ayuda en la red de proyectos SPRAR a través del apoyo legal, acogida y protección, así como mediante sus cursos de lengua italiana y orientación para la integración (Ciac Onlus, 2019a).

A pesar del apoyo recibido en el sistema SPRAR, se ha detectado que los beneficiarios, al salir de los proyectos, se enfrentan a situaciones adversas que no les facilitan la integración, teniendo dificultad para conseguir trabajo, un lugar donde vivir o de comunicación. Es por ello que se ha identificado la necesidad de reforzar y apoyar a las personas después del tiempo de estancia en los programas SPRAR, estableciendo un proceso de acogida con una familia local, a fin de hacer una diferencia en la transición del sitio SPRAR hacia la sociedad de acogida.

Las familias, la comunidad o algún grupo que viva en un mismo lugar, con residencia en Parma, puede ser parte del programa. Se busca que con la convivencia al interior de un ambiente familiar, el beneficiario disponga de un espacio donde estar y le ayude a proseguir con su integración a través de la interacción con personas locales en un ambiente solidario.

De acuerdo con la información de Ciac Onlus (2019a), el proyecto prevé:

- Acogida en casa por un periodo de 6 meses.
- Apoyo económico mensual a las familias⁵⁹.
- Apoyo continuo y momentos de revisión por parte de especialistas en asilo y en psicología familiar.
- Un operador del proyecto (psicólogo) dedicado a apoyar las dinámicas y las prácticas enfocadas en la acogida.

Communitas Onlus, recolecta fondos para la beneficencia, financiamiento de proyectos enfocados a mejorar la calidad de vida y el desarrollo de la autonomía de las personas que tienen una discapacidad física, psicológica, económica, social o familiar.

⁵⁹ El programa es parte del sistema público de acogida, es un proyecto promovido por el servicio central del sistema SPRAR y del Ministerio del Interior italiano, los cuales evaluaron la posibilidad de insertarlo como instrumento ordinario para la acogida de titulares de protección (Ciac onlus, 2019b).

- En caso de dificultad en el proceso de acogida, se garantiza al refugiado reingresar al proyecto SPRAR.
- Momentos de formación, acercamiento y socialización con la comunidad.

El refugiado determina el tipo de interacción adecuada para integrarse mientras convive con la familia local, y el Ciac le ofrece apoyo para fortalecer su formación profesional y laboral. El proyecto intenta brindar la oportunidad a los refugiados que han enfrentado problemas para encontrar trabajo e inserción social después de salir del centro SPRAR, por lo cual busca que las familias puedan aportarles un ambiente de relación, confort, convivencia y atención dentro de sus actividades diarias.

Cabe señalar que este proyecto espera que en los seis meses de convivencia con la familia local, el beneficiario logre obtener un poco de autonomía, teniendo en cuenta los obstáculos encontrados como racismo o inestabilidad económica y social. En caso de que el tiempo pase y la situación no tenga avances, los trabajadores de Ciac, quienes monitorean y dan apoyo a la persona, ponen a disposición dos meses de prórroga, ubicando a los beneficiarios en departamentos de “tercera acogida” (Ciac Onlus, 2019c).

En caso de que los refugiados no tengan una buena relación con la familia de acogida, podrán regresar a un departamento del SPRAR donde contará con la asistencia y el proceso de acogida determinado en el proyecto.

La organización Ciac Onlus está presente durante el proceso de selección de familia para el refugiado, teniendo en cuenta el tipo de perfil que las familias han expresado preferir al hacerse parte del proyecto. Por lo cual, se da apoyo a través de una psicóloga en el periodo de asignación, de conocerse y los primeros encuentros entre familia y refugiado al mudarse juntos, ofreciendo también asistencia telefónica en todo momento y/o en caso de algún imprevisto.

Las familias que acogen a un refugiado reciben 300 euros durante los seis meses del proyecto, los cuales deben utilizarse para la compra de la despensa y gastos diversos del beneficiario, incluyendo darle una suma de dinero que le proporcione un mínimo de autonomía para sus gastos personales. El dinero se distribuye de acuerdo a lo previsto por el sistema SPRAR y proviene de los fondos públicos.

Las familias se comprometen a tratar al refugiado como un miembro de la familia, por lo que el apoyo económico no es considerado como un sueldo o paga. Se debe brindar al beneficiario acceso a los servicios del hogar (agua caliente, uso de

electrodomésticos) y a las comidas diarias, manteniendo el respeto mutuo a través de la convivencia en casa. En caso de que el refugiado necesite asistencia médica o cubrir algún gasto como un transporte, el equipo del proyecto evaluará la situación y determinará el servicio y asistencia a utilizar, previsto por el sistema SPRAR y ejecutado directamente por el Ciac (2019c).

El tipo de acogida en familia tiene por objetivo ser un instrumento para mejorar la integración de los migrantes extranjeros, idea introducida en Italia por la asociación *Refugees Welcome* en 2015, a fin de que la relación diaria entre familia y refugiado sea más fácil de monitorear por parte de la organización que establece el programa. Al respecto es oportuno mencionar que la comunidad religiosa también forma parte en este tipo de programas de acogida en familia, diferenciándose en el tipo de gestión (cuánto recurso destina a los programas), el monto económico que se da al refugiado, las redes de voluntarios y la presencia dentro del territorio nacional (Campomori y Feraco, 2018: 142).

Entre las ventajas presentes en este tipo de programa de acogida vinculado al sistema SPRAR, destacan las posibilidades de coordinarse con los servicios sociales territoriales, permitiéndoles tener una relación más directa entre operadores y servicios que favorezca a los beneficiarios en el acceso a las prestaciones del *welfare* local (Campomori y Feraco, 2018: 145).

El tipo de acogida familiar aplicado en la sociedad italiana lleva poco tiempo (desde 2015) para tener un resultado mayor sobre los refugiados acogidos por locales, es decir que en un periodo de cinco años la participación de asociaciones civiles, diócesis religiosas y familias locales han permitido establecer una red para acoger refugiados; lo cual visto desde la perspectiva actual, teniendo en cuenta la serie de restricciones gubernamentales, pudiera ser de utilidad a raíz de los cambios establecidos para la atención de refugiados y solicitantes de asilo.

De acuerdo con Campomori y Feraco (2018: 147) uno de los puntos a mejorar es la búsqueda de familias dispuestas a acoger, ya que por parte de los programas gestionados por las diócesis (Caritas), la búsqueda se enfoca únicamente en los canales de la comunidad religiosa local, limitándose al número de personas o familias conocidas dentro de determinada congregación. Mientras los del sistema SPRAR buscan las familias por medios publicados en los municipios, lo cual es visto como un riesgo y

falta de credibilidad al no tener una selección directa/personalizada por la entidad pública a cargo⁶⁰.

Por consiguiente, podría establecerse un acercamiento entre las dos partes a fin de obtener un resultado más personalizado al momento de la búsqueda y elección de familias dispuestas a participar en los programas de acogida familiar, incluso para la creación de una red con mayor alcance territorial en el país, vinculando vivencias, problemáticas y formas de atraer voluntarios.

⁶⁰ El caso SPRAR de Boloña construyó una plataforma online para tener una imagen menos impersonal del proyecto, lo cual fue influenciado por la plataforma de *Refugees Welcome* que hace de la versión online el medio principal de difusión de la iniciativa y contacto (Campomori y Feraco, 2018: 147).

Evaluación y conclusiones

Evaluación.

La conformación de la migración internacional en los últimos 30 años ha mostrado la necesidad de contar con programas de acogida que consideren a numerosos grupos provenientes de diversos lugares geográficos, además de proponer reformas y reestructuración de la gestión migratoria en países de tránsito y destino.

En Italia, se optó a inicios del siglo XXI por la creación de un sistema para acoger a solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR) como eje central de la política de acogida italiana, cuya estructura y funcionamiento le valieron para vincularse con distintos actores que participaron en sus proyectos.

La posibilidad de establecer el modelo de acogida integral del SPRAR a lo largo del territorio nacional, dio paso a la interacción sociocultural entre extranjeros y locales a través de sus proyectos. Mismos que otorgaron a los beneficiarios del sistema, herramientas y capacitación laboral útiles para la obtención de la autonomía.

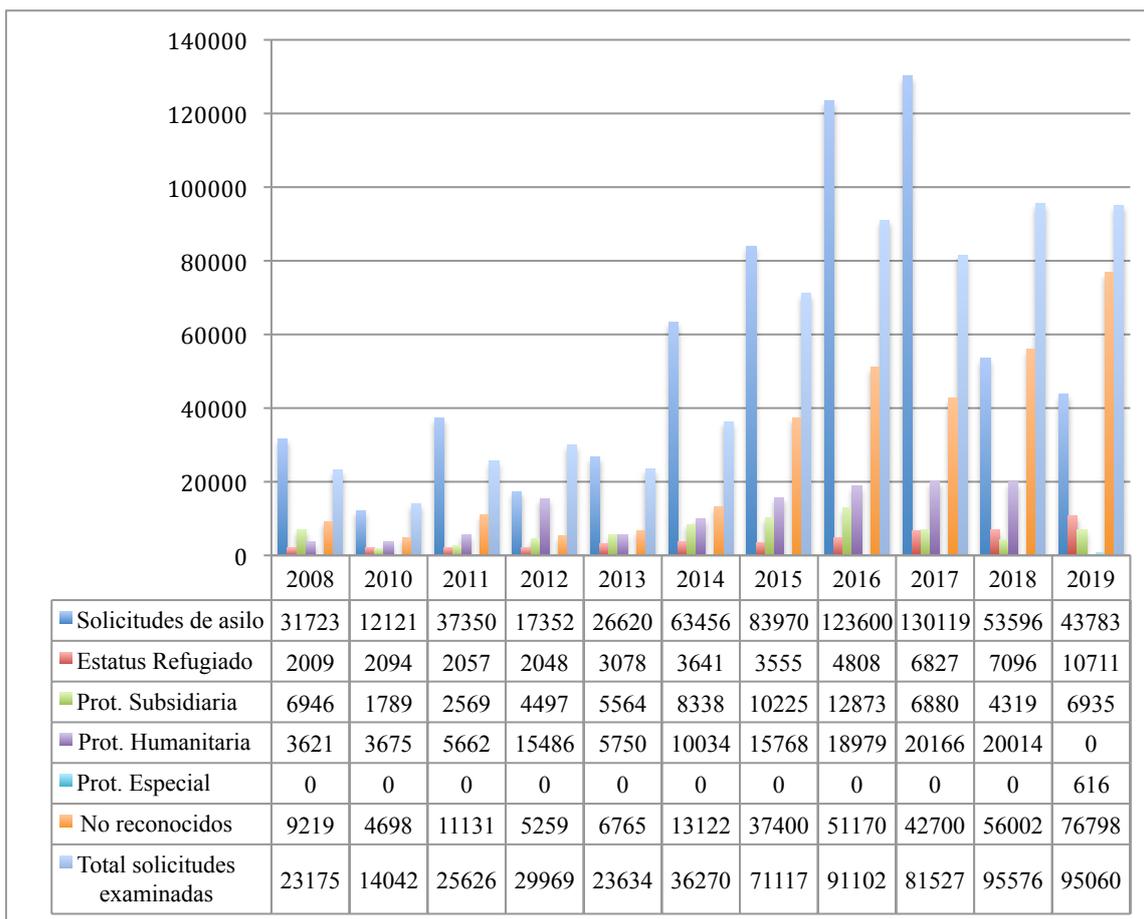
A pesar de las virtudes del sistema, la capacidad de ocupación con que cuenta en sus proyectos ha limitado su alcance y dinámica en el territorio nacional ante situaciones de emergencia, como sucedió durante las oleadas de solicitantes de protección internacional en la segunda década de los 2000.

En esos años, el número de solicitantes de protección internacional en Italia creció más a partir de 2014, recibiendo 63,456 solicitudes de asilo, hasta 2018 cuando se redujo a 53,596 solicitudes (ver *gráfica 4.1*). Entre las posibles razones para este efecto se encuentran las decisiones nacionales adoptadas ante la llegada de embarcaciones a puertos nacionales, como el pacto con Libia⁶¹ mediante el cual la guardia costera de ese país detuvo a miles de solicitantes de protección internacional en el Mediterráneo, evitando llegaran a territorio italiano.

De acuerdo a las cifras por año, se observa que la protección humanitaria fue la más otorgada entre 2012 y 2018, cambiando en 2019 cuando dejó de concederse, aumentando los números de estatus de refugiado.

⁶¹ El Pacto con Libia fue renovado a inicios de 2020.

Gráfica 4.1 Comparación entre solicitantes de asilo, refugiados, protección subsidiaria, humanitaria, especial y no reconocidos 2008-2019

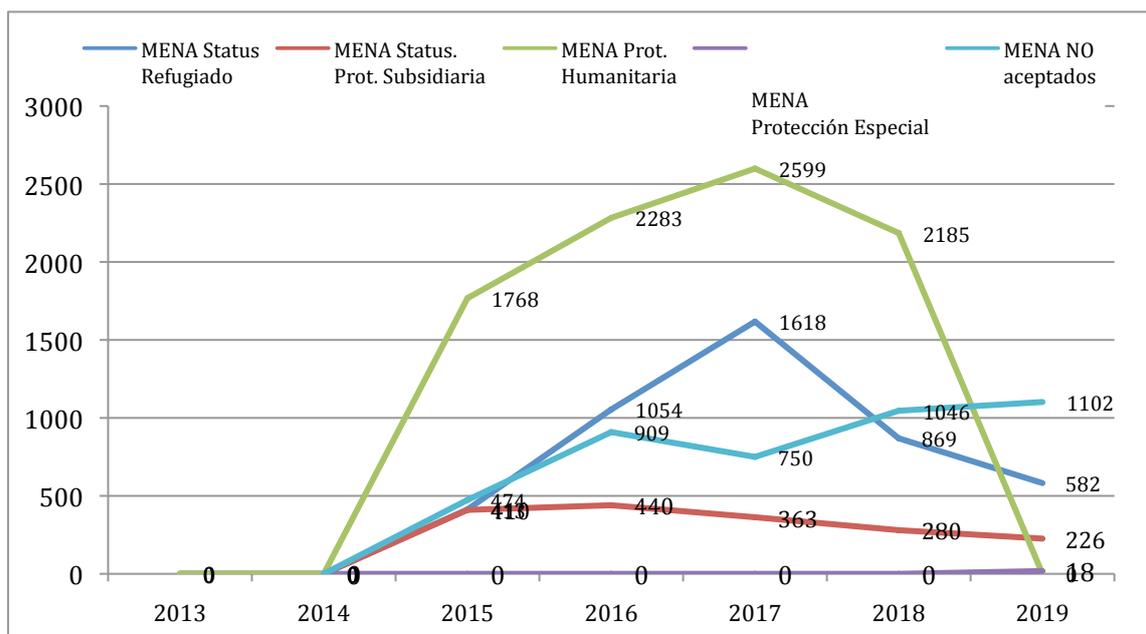


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2020).

Del número total de solicitudes de asilo en 2018, Italia aceptó alrededor de 33 por ciento, lo que resultó en 7 por ciento de refugiados, 5 por ciento en protección subsidiaria y 21 por ciento en protección humanitaria, y el resto no fueron reconocidos (Guerrieri, 2019). Probablemente, estos últimos pidieron revisión de la resolución a la solicitud obteniendo posteriormente algún tipo de protección, aunque esa posibilidad se volvió más difícil a raíz de la Ley sobre Seguridad e Inmigración (2018) que removió la protección humanitaria e incluyó la protección especial para determinadas situaciones.

De acuerdo con datos del SPRAR en sus reportes anuales de 2017 y 2018, la solicitud de protección internacional para los menores extranjeros no acompañados, creció a partir de 2015 encontrando su mayor punto de reconocimiento como refugiados y protección humanitaria en 2017, disminuyendo al siguiente año. Mientras aquellos con protección subsidiaria estuvieron en una constante de 2015 a 2018, bajando un poco para 2019.

Gráfica 4.2 *Menores Extranjeros No Acompañados 2013-2019*



Fuente: Elaboración propia con datos de *Reporte anual Atlante* (SPRAR, 2018a), Ministerio del Interior (2020).

El aumento en las solicitudes de protección internacional de 2014 a 2017 representó tanto a adultos como a menores no acompañados, lo cual diversificó aún más el rango de edad de los solicitantes, convirtiéndose en un reto mayor dar cabida en los centros de acogida existentes a la población que obtuvo algún tipo de protección.

A nivel UE, las solicitudes de asilo han ido disminuyendo, pasando de 1.3 millones en 2016, a 710,666 en 2017 y a 646,060 en 2018. Del monto de este último año (ver *mapa 4.1*), Alemania fue el país con mayor número de solicitudes (184,180), seguido por Francia (120,425) y Grecia (66,965), colocando a Italia después de ellos con 59,950 solicitudes, seguida de España (54,050) y Reino Unido (37,730), mientras Chipre fue quien tuvo la menor cantidad con 7,765 (Eurostat, 2020).

De las numerosas solicitudes de protección internacional, la UE hospedó en 2018 alrededor de 3 millones de refugiados⁶², cifra que a nivel mundial representa una cifra menor si se compara con África subsahariana (6.3 millones), Asia (4.2 millones), Medio Oriente-Norte de África (2.7 millones)⁶³ (Colombo, 2019b).

⁶² En esta cifra no se incluye a Turquía, pero de hacerlo el total sería de 6.9 millones.

⁶³ Estos números involucran también a aquellos que obtuvieron alguna forma de protección: estatus de refugiado, protección subsidiaria y/o protección humanitaria.

Mapa 4.1 Solicitudes de Asilo en la UE (2018)



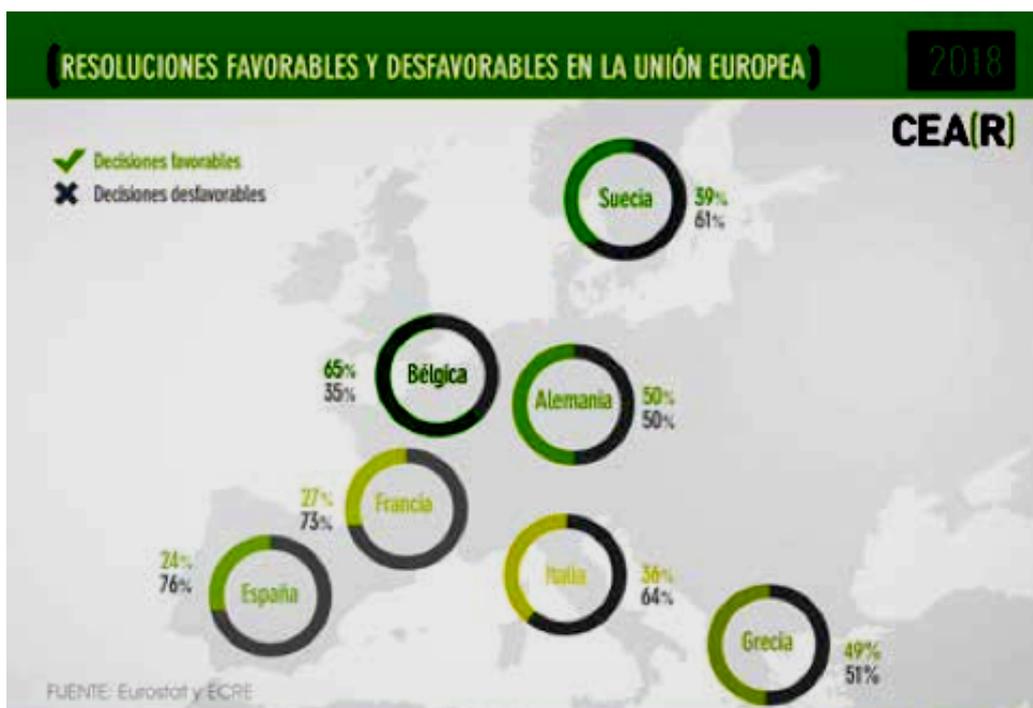
Fuente: CEAR (2019: 147).

La revisión de las solicitudes de asilo en los países europeos muestra una variabilidad en el número de reconocimientos, habiendo una diferencia de aceptación dependiendo del país.

Italia en 2018 revisó alrededor de 95 mil solicitudes de asilo, de las cuales negó 67 por ciento, otorgando 7 mil estatus de refugiado, cerca de 4 mil protecciones subsidiarias y 21 mil protecciones humanitarias; cambiando en 2019, al negar 80 por ciento de las solicitudes evaluadas en los primeros diez meses por la Comisión territorial (Guerrieri, 2019).

Con estos datos Italia se ubicó junto a Francia, Reino Unido y España (ver *mapa 4.2*) con alrededor de 30 por ciento en reconocimientos de protección internacional en primera instancia, cuando la media en la UE es de 60 por ciento de reconocimientos, ubicándose ligeramente arriba de ella países como Alemania, Suiza, Dinamarca, Austria y Holanda, con un 70 por ciento (Guerrieri, 2019).

Mapa 4.2 Resoluciones favorables y desfavorables en la Unión Europea (2018)



Fuente: *CEAR* (2019: 147).

Otro de los países de la región mediterránea con alto número de solicitudes de protección internacional es España, ubicado como ingreso a la UE a través de la ruta del oeste mediterráneo. Así como Italia y Grecia, también se ha enfrentado a la llegada de embarcaciones desde 2011 provenientes de diferentes puntos de África, Norte de África-Medio Oriente.

España como Italia al ser parte de la Unión Europea y los países mediterráneos, tienen la encomienda de enfrentar y procesar la mayoría de solicitudes de asilo que se presenten en sus costas, diferenciándose un poco de Grecia que cuenta con el apoyo de Turquía para establecer a los solicitantes.

En España, el procedimiento de asilo es parecido al italiano, basándose en la Constitución nacional (artículo 13), en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo, así como en toda norma internacional vinculada con la materia, bajo las cuales establece las condiciones para que las personas de terceros países y apátridas gocen de protección internacional, mediante el derecho de asilo y la protección subsidiaria (CEAR, 2020b).

El procedimiento (ver *figura 4.1*) comienza con la presentación en persona de la solicitud de asilo o, en caso de imposibilidad física o legal, por quien representa a la parte interesada dentro del mes siguiente a la fecha de llegada a territorio español (Margheri, 2019). Se puede realizar en la frontera y el Centro de Internamiento de

Extranjeros –que envía la solicitud a la Oficina de Asilo y Refugio para ser tramitada-, en comisarías de policía autorizadas, Oficinas de Extranjero, Oficinas de Asilo y Refugio (OAR), en las misiones diplomáticas y oficinas consulares españolas en el exterior (CEAR, 2020b).

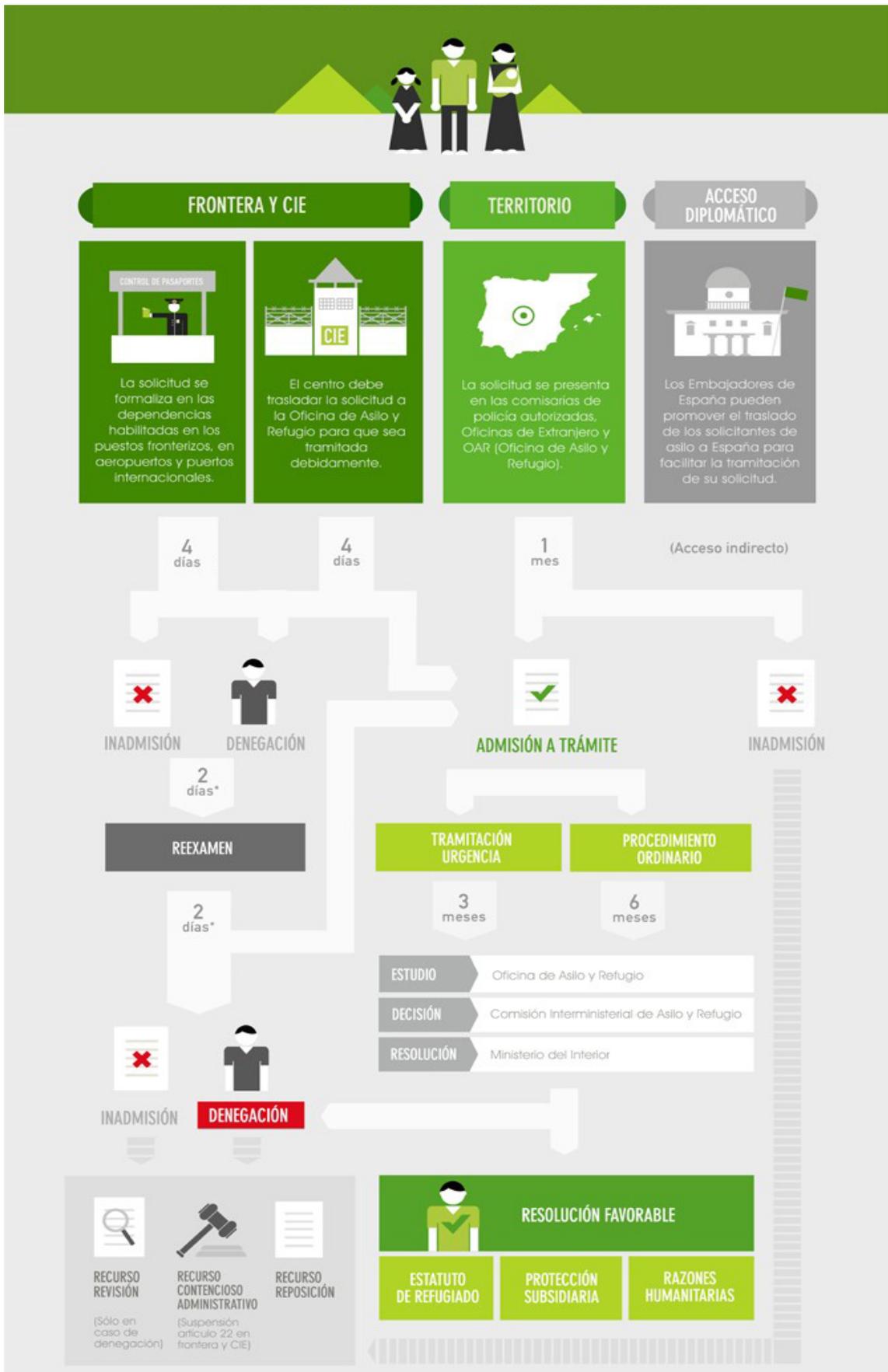
La solicitud consiste en una entrevista personal con un funcionario encargado, con el apoyo de un intérprete y la presencia de un abogado. La entrevista de formalización de la solicitud comprende una serie de preguntas relacionadas a los datos personales, motivos por los que solicita la protección internacional, información sobre familiares que le acompañan y la forma de llegada a España. Al final de esta primera etapa, a cada solicitante se le asigna un servidor público de la Oficina de Asilo y Refugio, encargado de proveer la información y apoyo necesario para completar la solicitud (Margheri, 2019).

Dependiendo dónde se efectúe la solicitud puede variar el tiempo de evaluación, realizándose en 4 días (fronteras) o 1 mes (OAR). Si es aceptada se inicia el procedimiento ordinario (6 meses máximo) hasta que el Ministerio del Interior expida una resolución, tiempo en que se ubican a los solicitantes en centros gestionados por el Ministerio del Trabajo u ONG's. En caso de que la solicitud sea denegada se puede realizar revisión sobre la situación y características de la persona quién solicita asilo (CEAR, 2020b).

En este punto del proceso, se expide una tarjeta blanca a la persona para comprobar que se ha realizado la solicitud de protección internacional y se está en espera de la decisión de admisión otorgada por el Ministerio del Interior; por lo cual la tarjeta tiene un valor temporal y autoriza la estancia pero no el trabajo. Si la evaluación de la solicitud es positiva, el solicitante obtiene la tarjeta roja que le permite trabajar después de seis meses de la solicitud de asilo.

El procedimiento de solicitud de asilo concluye con el reconocimiento del estatus de refugiado, de la protección subsidiaria o por razones humanitarias, o el rechazo.

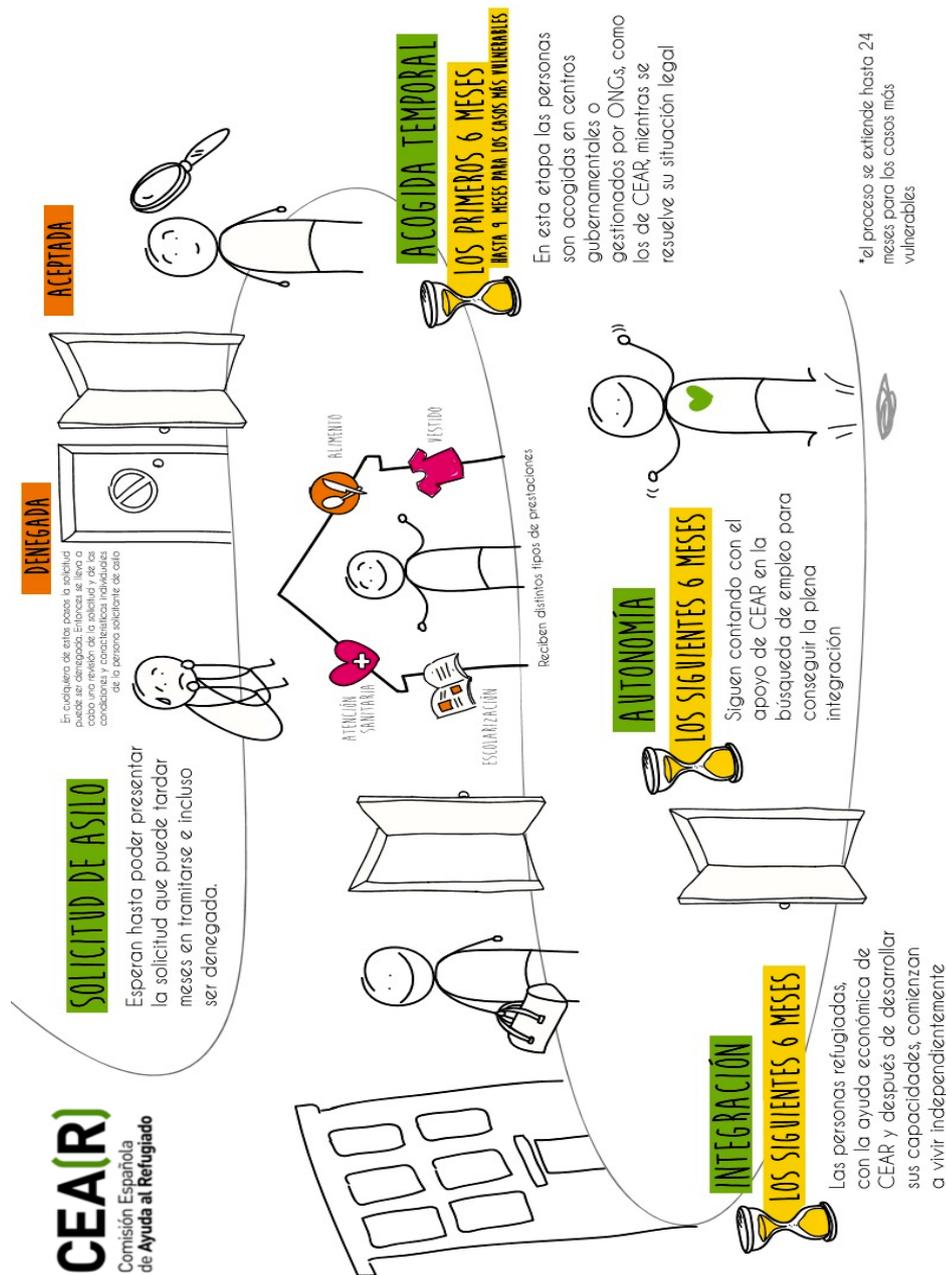
Figura 4.1 Procedimiento de asilo en España (por etapas)



Fuente: CEAR (2020b).

Los centros de acogida en España, denominados CAR-Centros de Acogida a Refugiados, están gestionados por el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales y por las ONG's proveyendo, además de alojamiento y alimento, servicios de asistencia social, psicológica y legal. Las subvenciones concedidas a las ONG para acogida e integración están financiadas con fondos provenientes de los presupuestos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, recibiendo cofinanciación, en algunos programas, del Fondo Social Europeo y del Fondo de Asilo, Migración e Integración (Ministerio de Inclusión, 2020).

Figura 4.2 *Proceso de Asilo en España.*



Fuente: CEAR (2020b).

En algunos casos, como la ONG CEAR (ver *figura 4.2*), al obtener el estatus de refugiado, la protección subsidiaria o por razones humanitarias, los centros continúan ofreciendo ayuda económica y apoyo en el desarrollo de sus capacidades⁶⁴, con el objetivo de que consigan la autonomía (CEAR, 2020b).

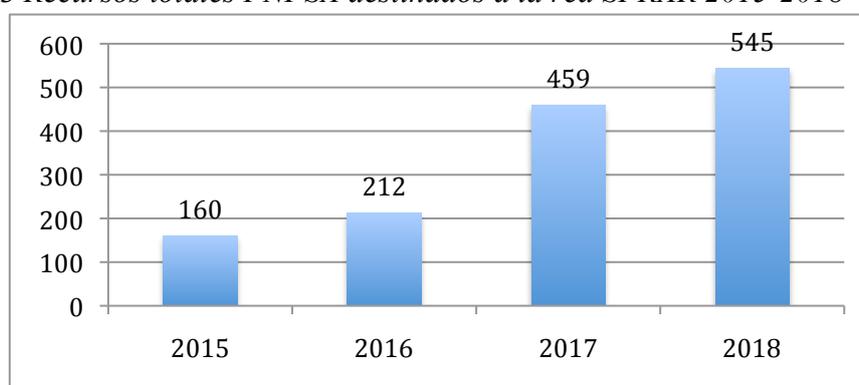
La similitud con el tipo de estructura existente en Italia resalta tanto en el tipo de protección que ofrecen a los solicitantes, la aplicación de largo tiempo para la evaluación de solicitudes de asilo y el tipo de centros. Sin embargo, en este último tema, parece que Italia tiene una mayor variedad de proyectos establecidos a través del sistema SPRAR.

La diversidad de proyectos del sistema SPRAR es posible por el financiamiento otorgado por el Fondo Nacional para las Políticas y los Servicios de Asilo (FNPSA), el cual cuenta con un presupuesto anual destinado a los programas ordinarios, para menores extranjeros no acompañados y personas con discapacidad mental y/o física.

A nivel local, las entidades con apoyo del tercer sector participan en la acogida integral, ofreciendo alojamiento, comida, medidas de información, asistencia, orientación y cursos de inserción socioeconómico. Motivos por los que cada proyecto cuenta con una subvención anual⁶⁵ específica por parte del FNPSA, aprobada previamente por el Ministerio del Interior, y otra parte de menor monto proveniente del tercer sector (cofinanciamiento) participante (FondiWelfare, 2018).

A continuación se presentan los recursos para el sistema SPRAR otorgados por el FNPSA de 2015 a 2018.

Gráfica 4.3 *Recursos totales FNPSA destinados a la red SPRAR 2015-2018*



Millones de euros

Fuente: FondiWelfare (2020).

⁶⁴ En casos como la ONG Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), se les brinda apoyo para la autonomía en la búsqueda de trabajo que les lleve a la integración.

⁶⁵ Los recursos económicos son otorgados anualmente para cada uno de los trienios que lo conforman, asignados a través de decretos legislativos.

Los recursos totales FNPSA destinados a la red SPRAR asignados de 2015 a 2018, vieron un incremento de más del doble de 2016 a 2017, mismos años en que se revisaron la mayor cantidad de solicitudes de protección presentadas desde 2011.

A continuación se muestran los recursos asignados por tipo de proyecto SPRAR de 2014 a 2020⁶⁶, con datos obtenidos de FondiWelfare (2020) y el Ministerio del Interior (2020).

Tabla 4.1 *Proyectos SPRAR Ordinarios*
(por cantidad de plazas disponibles y capital asignado)

	Proyectos	Plazas	Monto asignado ^a
2014	367	18335	186,837,387
2015	367	18335	142,990,120.9
2016	367	18335	142,990,121
2017	110	3200	45,989,707.6
2018-2019	23	890	12,196,883.26
1-1-2020 al 30-06-2020	301	17693	118,255,021.9

Fuente: Elaboración propia con datos de FondiWelfare (2020).

^aEn euros.

Tabla 4.2 *Proyectos SPRAR Menores Extranjeros No Acompañados*
(por cantidad de plazas disponibles y capital asignado)

	Proyectos	Plazas	Monto asignado ^a
2014	57	865	14,559,776.8
2015	130	1875	17,029,733.1
2016	130	1875	35,481,479.1
2017	11	406	5,250,658.64
2018	25	249	7,104,900.73
abril 2019	17	181	4,917,520.51
1-1-2020 al 30-06-2020	83	2369	25,703,851.82

Fuente: Elaboración propia con datos de FondiWelfare (2020).

^aEn euros.

Tabla 4.3 *Proyectos SPRAR Discapacidad Mental*
(por cantidad de plazas disponibles y capital asignado)

	Proyectos	Plazas	Monto asignado ^a
2014	32	310	6,457,941.58
2015	32	310	6,806,334.48
2016	32	310	6,806,334.48
2017	8	101	2,132,963.34
2018	8	101	2,132,963.34
2019	3	43	1,047,416.62
1-1-2020 al 30-06-2020	24	260	3,555,997

Fuente: Elaboración propia con datos de FondiWelfare (2020).

^aEn euros.

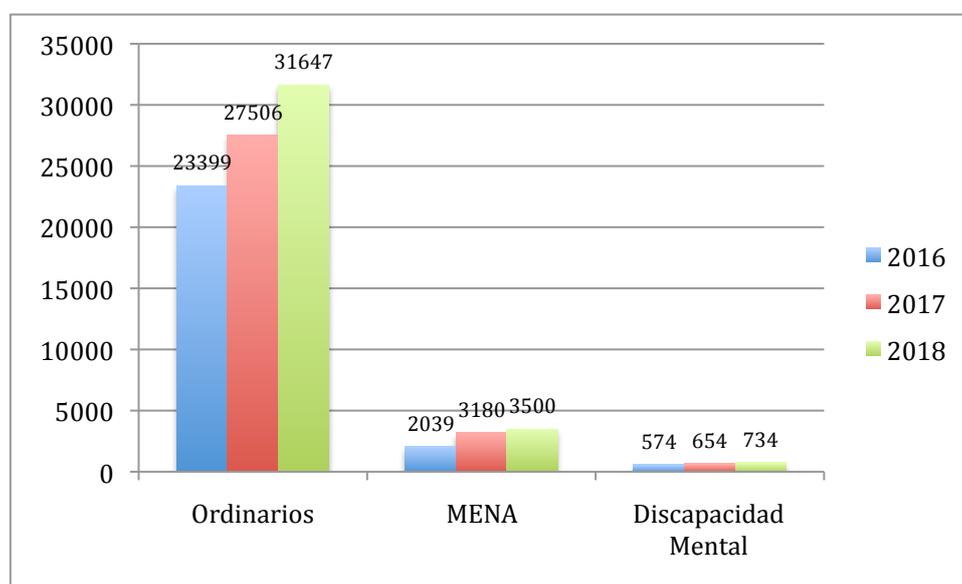
⁶⁶ Como nota a esta presentación, en las tres tablas en los años 2017 y 2018, se presentan dos terceras partes del monto destinado por año. Para los años 2019 y 2020, se introdujo información por periodos al no estar disponible la información anual.

En las tres tablas se observa que en los años 2014-2017 el monto asignado por proyectos tuvo incremento anual en relación al año previo, pudiendo deberse a que en ese periodo aumentaron las solicitudes de protección internacional, exponiendo a las personas con reconocimiento de protección a la necesidad de asistencia para la integración en la sociedad, lo que llevó a utilizarse el sistema de acogida SPRAR.

En los años 2014-2016 de la tabla de proyectos ordinarios, muestra una asignación de recursos relacionada al número de plazas, explicándose con la expansión de la capacidad existente en proyectos o por el financiamiento de nuevos.

Los tres tipos de proyectos de la red SPRAR presentaron aumento de plazas a partir de 2016, manteniéndose los ordinarios con mayor demanda, seguidos de los proyectos para menores extranjeros no acompañados, los cuales crecieron a partir de 2015, dejando al último los proyectos destinados a personas con alguna discapacidad mental o física.

Gráfica 4.4 Plazas de acogida de la red SPRAR por categoría de proyecto 2016-2018



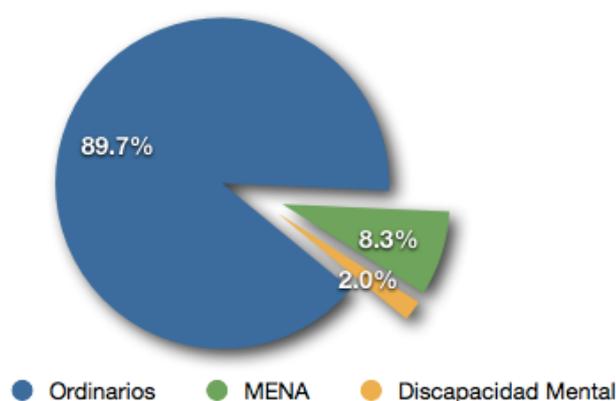
Fuente: Elaboración propia con datos de *Reporte anual Atlante* (SPRAR, 2016: 17-24; 2017: 12-23; 2018a: 148-156)

El financiamiento de proyectos SPRAR para menores extranjeros no acompañados, ha aumentado año tras año desde 2014, teniendo mayor monto en 2016, un año después de cuando comenzaron a considerarse a los menores como solicitantes de protección. Lo cual se puede vincular con la **gráfica 4.6**, donde se muestran los crecimientos de las plazas MENA en los proyectos SPRAR desde ese mismo año, haciendo pensar que al tener reconocimiento de algún tipo de protección permitió al

menor encontrar asistencia y ayuda para permanecer en el país, alejándose de ser violentado y explotado fuera del sistema.

El número de beneficiarios del sistema SPRAR en 2017 alcanzó un total de 36,995 personas, repartidas en sus tres tipos de proyectos: 89.7 por ciento en los ordinarios, 8.3 por ciento para menores no acompañados y 2 por ciento para personas con discapacidad mental (SPRAR, 2017: 25). Esta distribución fue la última como SPRAR antes de su transformación en SIPROIMI, albergando a personas que llegaron a Italia en mayor medida desde 2011 con la oleada de embarcaciones.

Gráfica 4.5 *Proporción de beneficiarios en red SPRAR 2017*



Fuente: *Reporte anual Atlante* (SPRAR, 2017: 25)

La característica del SPRAR que debería mantenerse a pesar de su transformación, es la variedad de proyectos enfocados en desarrollar y capacitar a los beneficiarios para su desempeño diario, para la obtención de trabajo y el uso de herramientas básicas que le ayuden en la inserción social.

El alcance que ha logrado el sistema SPRAR desde su aparición ha permitido la generación y financiamiento de nuevos proyectos en todo el territorio italiano. Algunos de ellos han resultado en oportunidades reales de integración para los beneficiarios, a través de la creación de negocios dirigidos por ellos, como el proyecto *Bee My Job*, cuyo modelo ha impactado y ha sido impulsado en otros municipios, adaptándose a las necesidades del lugar.

Con este tipo de acciones, el sistema SPRAR demostró cómo la participación de los beneficiarios puede tener impacto positivo en el desarrollo económico de diferentes localidades del país. Resaltando la necesidad de vincular a las personas con algún tipo de proyecto donde resalten sus habilidades y permita mejorar el uso del idioma, para

que no experimenten carencias en el desempeño de las actividades laborales, ni se sientan considerados menos que un nacional (Semprebon 2017: 9).

El defecto principal del sistema SPRAR es su ambigüedad, refiriéndose con ello a la forma cómo debe funcionar y la manera como es gestionado cada proyecto. Es decir, en la teoría el funcionamiento del sistema SPRAR contempla tiempos de estancia, programas, orientación jurídica, psicológica, educativa, actividades recreativas mediante las cuales el beneficiario logre integrarse en la sociedad local. Pero en la práctica, la gestión de los proyectos limita el desarrollo íntegro de todas las actividades.

De esta manera, el sistema muestra tener ciertas debilidades a tomar en cuenta, como:

- la dificultad para adaptarse ante situaciones de llegadas masivas de migrantes;
- carencia de medidas para atender a grupos numerosos;
- demora en activación de proyectos por retrasos en la llegada de financiamientos;
- falta de inversión o participación de municipios en los proyectos SPRAR;
- limitada cantidad de lugares disponibles para acoger solicitantes de asilo – motivo por el cual se crearon los CAS⁶⁷ en 2015-.

Una crítica al sistema se dirige al tipo de proyectos enfocados en un determinado sector económico, donde se requiere de empleados con cierto tipo de especialización. El establecer programas que encasillen de cierta forma, la capacitación y desarrollo profesional y laboral de los beneficiarios hacia un sector, pudiera interpretarse como desigualdad de oportunidades laborales.

Esta situación en un inicio llega a explicarse como la falta de recursos para ampliar la oferta de proyectos, como aquellos que impliquen algún tipo de transformación industrial, sin embargo el dinero para financiamiento existe y aumenta para proyectos ordinarios, lo cual hace pensar que los beneficiarios de la red SPRAR sólo tendrán acceso a determinados trabajos.

La situación en los últimos años al interior del país, junto con el flujo de solicitantes de asilo y refugiados en el Mediterráneo, ha ido cambiando el margen de maniobra del sistema SPRAR, evidenciando la necesidad de utilizar los recursos económicos provenientes del Estado en proyectos enfocados en áreas industriales y/o tecnológicas, así como mayor participación del tercer sector y los municipios, esperando que el financiamiento de proyectos esté disponible en un periodo de tiempo menor.

⁶⁷ Lugares donde las actividades para promover su integración en el territorio no están garantizadas.

El sistema SPRAR se enfrentó a un cambio en 20018 como consecuencia de la Ley sobre Seguridad e Inmigración de ese año, transformándose en el actual Sistema de protección para titulares de protección internacional y menores extranjeros no acompañados (SIPROIMI). Esta nueva versión trajo consigo la reserva de ofrecer los servicios sólo a aquellos que cuenten con protección internacional antes de su llegada a Italia, a los menores extranjeros no acompañados y a titulares del permiso de estancia (víctimas de violencia o trata, violencia doméstica, motivos de salud, víctimas de explotación laboral), dejando fuera a los demás solicitantes de protección internacional.

La restricción al sistema de acogida y los proyectos SPRAR llevó a personas a formar programas mediante los cuales integrar, capacitar y proporcionar herramientas a las personas que están en el país sin reconocimiento ni protección, para que puedan participar y trabajar.

Las agencias para el trabajo privado y negocios, bajo los proyectos *corporate social responsibility*, realizaron programas mediante los cuales integrar a los solicitantes de asilo y refugiados, y beneficiarse al mismo tiempo. Como el programa *Without Borders*⁶⁸ de Randstad, que desde 2017 tiene presencia en Milán, Turín, Florencia y Padua donde los negocios buscan ser parte del cambio y ayudar mediante el trabajo, la regularización e inclusión (Baratta, 2018).

La participación de los negocios en programas dedicados a la integración de solicitantes de asilo y refugiados en territorio italiano, pudiera ser la manera de establecer una nueva vía de inserción y participación social, cultural y laboral en territorios locales ahora que el SPRAR/SIPROIMI cambió su eje de trabajo.

En conclusión, Italia debería optar por mantener el sistema de acogida integral establecido con el sistema SPRAR, teniendo en cuenta la importancia de adaptarse a la presencia de flujos mixtos conformados por un mayor número de solicitantes de protección internacional, atendiendo las necesidades de la época y el contexto regional.

Una labor inmensa a nivel de gestión, participación y financiamiento en todo el territorio, pero que posibilitaría la distribución de las personas en las diversas regiones, contribuyendo con su participación laboral y social a la creación de pequeñas y medianas empresas y por ende, a la reactivación de la economía local.

⁶⁸ El proyecto forma a los migrantes extranjeros a fin de que encuentren un trabajo y se promueva la diversidad cultural en los negocios. Proporcionan los servicios de: soporte para la selección de candidatos migrantes; creación de cursos formativos (técnicos); acompañamiento de los candidatos para la inserción en negocios; y la visibilidad a nivel nacional e internacional (Randstad, 2019).

Conclusiones.

La solicitud de asilo en el Mediterráneo se convirtió en interés político de la región desde fines del siglo XX, al realizarse ajustes en la gestión de solicitudes de protección internacional y el sistema de acogida en los países europeos, para limitar la llegada de personas que huían de conflictos bélicos en sus países de origen.

El último evento se presentó en 2011 con la llegada de solicitantes de protección internacional a costas del Mediterráneo, causando impacto de grandes proporciones debido a la cantidad de personas que arribaron solicitando asilo en periodos cortos de tiempo, forzando a los gobiernos a recibirlos en su territorio.

Italia al ser parte del grupo de países ratificantes de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo, se vio presionada a cumplir con sus obligaciones internacionales y comunitarias en materia de asilo, sin considerar prioritario establecer un proceso de gestión y de acogida para el flujo de personas que llegaba a las costas del territorio.

En la investigación realizada sobre el proceso de acogida de solicitantes de asilo y refugiados en Italia, se hicieron visibles las debilidades del sistema de acogida en diversos momentos de esta emergencia migratoria, necesitando dar soluciones a la evaluación de solicitudes de manera más rápida, eficiente y humana.

En el primer capítulo se abordaron conceptos específicos sobre refugiados y solicitantes de asilo, así como los estatus de protección subsidiaria y humanitaria, siendo este último utilizado en Italia desde la llegada de refugiados yugoslavos en la década de los años 90.

Los conceptos abordados también ayudaron a establecer las diferencias entre migrante, refugiado y solicitante de asilo principalmente, ya que forman parte de los flujos mixtos, utilizando las mismas rutas migratorias pero teniendo motivos diversos para desplazarse, como los económicos, por conflictos bélicos, desastres naturales, explotación, etc.

En algunos casos, las definiciones permitieron presentar la versión general de los términos y la europea, ayudando a esclarecer la perspectiva de conceptos como en el caso de la protección subsidiaria, internacional, humanitaria y el referente a menores extranjeros no acompañados (MENA).

En términos de la tesis, se tomó por base la Convención de Ginebra (1951) para el término de refugiado, considerándolo como una persona perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones

políticas. Y para el solicitante de asilo se definió como la persona que busca protección internacional a causa de persecuciones o daños graves, en un país distinto al propio y que espera obtener el estatus de refugiado.

También se definió el principio de *non-refoulement*, base de la Convención de Ginebra y su Protocolo, para tener presente la prohibición a los Estados de repatriar individuos a un país donde exista el peligro de ser perseguidos, torturados o de algún trato inhumano que implique violaciones de derechos humanos.

Si bien el principio se establece en la Convención, la práctica del mismo es relativa, ya que al elegir un tercer país dónde ubicar a los solicitantes de asilo mientras se evalúa su situación, permite al Estado eludir su responsabilidad de proteger a las personas que huyen por algún motivo que perjudique a su persona.

Ejemplo de ello sucedió durante la llegada de solicitantes de protección internacional a la Unión Europea, cuando hubieron países que se negaron a ayudar a los solicitantes de asilo, como en los Balcanes, o embarcaciones enviadas a un tercer país después de permanecer en alta mar por días sin permiso para desembarcar.

En lo relacionado con el apartado teórico-conceptual, el uso de la teoría de sistema mundial permitió determinar que la atracción de personas hacia los países de la Unión Europea, en este caso Italia, representa una adaptación actual del modelo centro-periferia propuesto por la teoría. En él, la periferia se representa por los países con conflictos al interior (Libia, Siria) que empujan a su población a migrar hacia países de la región Mediterránea (centro), con los cuales existió algún lazo colonial, hay un vínculo económico o simplemente se eligen por ser puerta de ingreso a la UE.

Las rutas migratorias conocidas durante décadas han jugado un papel determinante al momento de los flujos mixtos presentes en la región, ya que los migrantes extranjeros tienen definidas las vías para llegar a la UE, recordando en ocasiones aquellas del periodo entre 1945-1970 cuando utilizaban al sur para ingresar al centro y norte. La diferencia de aquel entonces con el flujo presente desde 2011, es que se trata de migraciones forzadas y no tanto laborales-económicas.

Por otro lado, el uso de la perspectiva de movilidad de personas relacionada con la *crisis migratoria* en Europa presentada por De Genova y Tazzioli (2015), ayudó a entender que la llegada de solicitantes de asilo y refugiados a la UE generó en los países comunitarios presión por no saber cómo gestionarla, encontrando en la limitación o restricción de acceso la manera de no participar en la solución.

En el contexto de la *crisis migratoria* en el Mediterráneo fue importante conocer la perspectiva de las normas internacionales, ya que parte de la problemática alrededor de la acogida de refugiados y solicitantes de asilo radica en el discurso político mediante el cual se antepone la seguridad interna y protección del espacio comunitario al reconocimiento de protección internacional de estas personas.

En el caso de Italia, la llegada de embarcaciones con solicitantes de asilo y refugiados enfrentó al país a una nueva versión de migración en la región mediterránea, conformada por migrantes económicos y solicitantes de protección internacional al mismo tiempo y por mismas rutas, exigiendo al país nuevas formas de abordar la situación y de manera rápida.

En un inicio la respuesta italiana se enfocó en la recepción de solicitantes de asilo y refugiados utilizando el Sistema de Protección para Solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR), el cual proporcionó una acogida integral brindando comida, alojamiento, enseñanza del idioma, capacitación, inserción laboral, asistencia jurídica y tutela psico-sociosanitaria.

Sin embargo, la continua llegada de embarcaciones con miles de personas solicitando protección internacional, desafió al sistema de acogida italiano en cuatro puntos:

1. el Sistema de Protección para Solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR) no tenía la experiencia previa ni la disponibilidad de centros donde ubicar a la cantidad de personas que llegaban;
2. la necesidad de expansión del sistema SPRAR diversificando sus proyectos fue evidente;
3. la falta de disponibilidad de recursos (económicos, humanos, materiales) demostró los problemas que tenía el SPRAR desde antes de la denominada *crisis migratoria*;
4. la gestión de los solicitantes de asilo y refugiados a través de dos tipos de centro, SPRAR y CAS, limitó la posibilidad de otorgarles un proceso de acogida integral.

Las limitaciones del SPRAR de alguna forma estuvieron vinculadas al conjunto de debilidades del sistema de asilo en Italia y la Unión Europea, como:

- falta de una legislación italiana en materia de asilo sustentada en el artículo 10, apartado 3 constitucional;

- necesidad de una legislación comunitaria en materia de asilo e inmigración obligatoria y no sólo de carácter consultivo;
- necesidad de repartir equitativamente a los solicitantes de protección internacional en los diferentes Estados miembro de la UE, modificando el Convenio de Dublín para hacerlo más vinculante con los países fronterizos del sur que reciben gran parte del ingreso de personas provenientes de terceros países;
- limitada participación de municipios en la red SPRAR, para evitar conflictos con la sociedad que se opone a la presencia de proyectos para personas de terceros países.

Estos puntos si se llegaran a modificar, traerían cambios en el sistema de acogida italiano y de otros países europeos, al vincular la serie de disposiciones existentes en materia de asilo. La desventaja que habría para los Estados miembro, sería la pérdida de soberanía y el choque sociocultural en localidades que limitan su participación para no acoger extranjeros, por lo que es imperante establecer a nivel comunitario y nacional una legislación con la cual afrontar y gestionar en conjunto la llegada de personas solicitantes de protección internacional.

En lo que respecta al sistema SPRAR, la necesidad de contar con un flujo de capital constante, distinto a lo destinado por el FNPSA para financiamiento, ayudaría en casos de emergencias. La limitante, incluso contando con cierta cantidad de dinero, sería la falta de estructuras con los estándares para alojar a las personas, lo que exigiría un plano previo dónde se establezca una red de estructuras o instalaciones, incluidas las que hayan participado previamente en la red SPRAR, que cuenten con las facilidades necesarias para alojamiento y estén listas para ser utilizadas cuando sea necesario.

La ventaja del sistema SPRAR radica en su diseño y forma de funcionar, mismos que de combinarse con proyectos grandes pueden dar por resultado programas con ingresos económicos, que en un determinado tiempo terminen convirtiéndose en pequeñas o medianas empresas, como *Bee My Job*.

En relación a la acogida de los solicitantes de asilo y refugiados, pudiera haber sido útil el modelo de *Rifugiati in famiglia*, para distribuirlos de la manera como se realiza con familias, involucrándolos gradualmente en la dinámica social de la localidad. Es decir, que a través de la red de contactos de voluntarios de programas

como éste, se formarían grupos de apoyo para asistir y orientar a las personas acogidas, desarrollando un primer encuentro con la sociedad receptora.

En los proyectos presentados se encontró que los beneficiarios de la red SPRAR mencionan la necesidad de reforzar la duración de los cursos de italiano, así como de la práctica de procedimientos técnicos a emplear en el trabajo. De acuerdo con entrevistas a beneficiarios del programa *Bee My Job* realizadas por Trapani (2018), esos puntos fueron señalados constantemente, proponiendo añadir más horas a los cursos con el fin de comprender y esclarecer dudas sobre el desarrollo de actividades.

De ser así, los resultados de la participación de los beneficiarios del SPRAR en negocios locales, podría tener ventajas al insertar una perspectiva no local en el área de trabajo, y tal vez hasta innovar a través de la aclaración de dudas sobre el funcionamiento del lugar.

Una situación que se encontró a lo largo de la revisión de material, fue el tipo de vida de los beneficiarios del sistema al término de su estancia en los proyectos. Resaltando el estado de desocupación de las personas que las obliga a ser parte de la economía informal o a aceptar trabajos precarios para evitar terminar en situación de calle y sin opciones para sostenerse.

La necesidad de enfocarse en el seguimiento de los beneficiarios después de su estancia en el sistema SPRAR, es necesario para vigilar y mejorar los resultados posteriores a la obtención de la autonomía. La posible solución sería establecer un sistema como el de acogida pero enfocado a supervisar y/o asistir a estas personas en una segunda etapa de integración laboral y social en Italia.

En relación con esto, la creación de centros de supervisión, visitas de trabajadores sociales, asistencia y orientación, entre otros, generaría cierta cantidad de trabajos por localidad, beneficiando también a la población del lugar. El resultado de este tipo de actividades llevaría a la creación de una base de información cuyo objetivo sería saber sobre la realidad de la persona y el proceso de integración al cual se enfrenta después de su estancia en los proyectos, para apoyarlo independientemente de su autonomía económica.

Resumiendo, el sistema SPRAR es:

- -un sistema de acogida creado con la finalidad de insertar a los titulares de protección internacional en la sociedad;

- -un programa mediante el cual generar vínculos socioculturales con la sociedad de la localidad;
- -un medio para crear cambios hacia una sociedad multiétnica;
- -impulsor de proyectos que desemboquen en la reactivación económica local;
- -una ayuda para lograr transformaciones locales mediante la diversidad de sus programas.

Por lo tanto, el reto actual del sistema SPRAR se enfoca en su transformación en SIPROIMI y en la conservación de los proyectos existentes hasta antes de los cambios. Pero si se utiliza esta situación a favor del desarrollo del sistema de acogida italiano, podrían continuar desenvolviéndose proyectos mediante la participación de ONG's, diócesis religiosas, sociedad civil y sector privado, tomando por referencia la manera en que operaron los proyectos bajo el modelo SPRAR y obtener resultados que ayuden al desarrollo de los beneficiarios, los locales y las empresas participantes, reforzando la interacción social y proyectando el desarrollo económico del municipio

Bibliografia

- Accorinti, M., Pugliese, E. y Vitiello, M. (2019). Nuovi flussi migratoria, accoglienza e diritti umani. Nota introduttiva. *La Rivista delle Politiche Sociali, Abril-Junio(N.2)*, pp. 9-23.
- ACNUR (31 enero 2012). *Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011*. Ginebra, Suiza: ACNUR. Recuperado de <https://www.unhcr.org/news/briefing/2012/1/4f27e01f9/mediterranean-takes-record-deadly-stretch-water-refugees-migrants-2011.html>
- ACNUR (2020a). *Cosa facciamo. Protezione. Il diritto d'asilo. Asilo e migrazione*. Italia: UNHCR. Recuperado de <https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/protezione/il-diritto-dasilo/asilo-e-migrazioni>
- ACNUR (2020b). *Cosa facciamo. Protezione. Il diritto d'asilo. Asilo in Italia. Legislazione nazionale*. Italia: UNHCR. Recuperado de <https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/protezione/il-diritto-dasilo/asilo-in-italia/legislazione-nazionale>
- ACNUR (2020c). *Cosa facciamo. Protezione. Minori non accompagnati*. Italia: UNHCR. Recuperado de <https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/protezione/minori-non-accompagnati>
- ACNUR (2020d). *Cosa facciamo. Protezione. Procedura per il riconoscimento della protezione internazionale*. Italia: UNHCR. Recuperado de <https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/protezione/procedura-riconoscimento-della-protezione-internazionale>
- ACNUR (2020e). *Cosa facciamo. Soluzioni durevoli. Integrazione*. Italia: UNHCR. Recuperado de <https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/soluzioni-durevoli/integrazione>

- Agier, M. (2010) Forced migration and sylum: stateless citizens today. En C. Audebert, y M. Kamel Doraï. *Migration in Globalised World. New research issues and prospects* (pp.183-190). Amsterdam, Países Bajos:Amsterdam University Press.
- Ambrosini, M. (2018). *Irregular Immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*. Recuperado de <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-70518-7>
- Aragonés, A. (2000). *Migración internacional de trabajadores. Una perspectiva histórica*. México: Plaza y Valdez Ed.
- Arango, J. (2003, Octubre). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Migración y Desarrollo*. (n.1). Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/migracion-y-desarrollo/articulo/la-explicacion-teorica-de-las-migraciones-luz-y-sombra>
- ASGI (30 de octubre de 2018). *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*. Recuperado de <https://www.asgi.it/notizie/asilo-protezione-internazionale-silvestri/>
- Astro, A. (2006). Capítulo 2. Magrebíes, musulmanes, “beurs”: Los vástagos de los inmigrantes norafricanos en Francia. En Zéraoui, Z. y Marín, R., *Árabes y musulmanes en Europa* (pp. 85-119). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Baganha, M. y Reyneri, E. (2001). La inmigración en los países del sur de Europa y su inserción en la economía informal. En Carlota Solé (Coord.) *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora* (pp. 53-211). Barcelona, España:Anthropos Editorial.
- Baratta, L. (16 noviembre 2018). *Ciao ciao decreto Salvini: agenzie e imprese scendono in campo per dare un lavoro ai migranti*. Milán, Italia: LINKIESTA.

Recuperado de <https://www.linkiesta.it/it/article/2018/11/16/agenzie-lavoro-richiedenti-asilo/40159/>

BeeMyJob, (1 noviembre 2019). Recuperado de <https://www.beemyjob.it/>

Bontempelli, S. (2016). Da <<clandestini>> a <<falsi profughi>>. Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo la Primavera arabe. *Meridiana*, (No.86), PROFUGHI, pp. 167-179. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/43941756>

Briguglio, S. (2017). *Scheda del progetto "Azione comune"*. Archivio su immigrazione e asilo 1992-2017. Recuperado de <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/1999/dicembre/azione-comune-scheda.html>

Camposi, G. (2018). Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime. *International Journal of Migration and Border Studies*, vol.4 (n.3)., pp. 196-221. Recuperado de https://www.academia.edu/35980356/Crisis_Migration_and_the_Consolidation_of_the_EU_Border_Control_Regime?auto=download

Campomori, F. y Feraco, M. (Abril, 2018). Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* (n.1), 127-157. doi: 10.1483/89478

Caponio, T. y Cappiali, T. (Enero, 2018). Italian Migration Policies in time of crisis: the policy gap reconsidered. *South European Society and Politics*, 23(1), pp. 115-132. doi:10.1080/13608746.2018.1435351

CEAR (2019). *Informe 2019: Las personas refugiadas en España y Europa*. Recuperado de https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf

- CEAR (2020a). Principio del interés superior del/a menor. *Diccionario de Asilo*. España. Recuperado de <https://diccionario.cear-euskadi.org/principio-del-interes-superior-dela-menor/>
- CEAR (2020b). *Proceso de Asilo*. Recuperado de <https://www.cear.es/persona-refugiada/proceso-de-asilo/>
- Cediel, D. (20 de junio de 2017). Los cuatro ‘euroescépticos’. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/europa/paises-europeos-que-no-quieren-recibir-refugiados-100734>
- Cellini, E. y Fideli, R. (2002). Gli indicatori di integrazione degli immigrati in Italia. Alcune riflessioni concettuali e di metodo. *Quaderni di sociologia*, vol. XLVI (28). doi:10.4000/qds.1345 . Recuperado de <https://journals.openedition.org/qds/1345>
- Centro Astalli (2014). *Il diritto d’asilo in Italia*. Recuperado de <https://centroastalli.it/wp-content/uploads/2014/04/Il-diritto-dasilo-in-Italia.pdf>
- Ciac Onlus (2019a). *Rifugiati in famiglia*. Recuperado de <http://www.ciaconlus.org/progetti/rifugiati-in-famiglia/>
- Ciac Onlus (2019b). *I percorsi di integrazione dei rifugiati a Parma*. Recuperado de <http://www.ciaconlus.org/i-percorsi-di-integrazione-dei-rifugiati-a-parma/>
- Ciac Onlus (2019c). *FAQ Rifugiati in famiglia*. Recuperado de <http://www.ciaconlus.org/faq-rifugiati-in-famiglia/>
- Colombo, F. (24 de junio de 2019a). Come cambia l’accoglienza con Salvini. *Le Nius*. Recuperado de <https://www.lenius.it/accoglienza-salvini/>
- Colombo, F. (30 de julio de 2019b). Quanti sono i rifugiati in Italia e in Europa? *Le Nius*. Recuperado de <https://www.lenius.it/quant-sono-i-rifugiati-in-italia-e-in-europa/>

- Colombo, F. (31 de julio de 2019c). Cosa dice il Decreto sicurezza bis. *Le Nius*. Recuperado de <https://www.lenius.it/decreto-sicurezza-bis/>
- Colombo, F. (7 de enero de 2020). *Il sistema di accoglienza dei migranti in Italia, spiegato per bene*. Italia:Le Nius. Recuperado de <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/2/>
- Comisión Europea. (Mayo 2018). *Asilo e migrazione. Glossario 6.0*. European Migration Network. Recuperado de http://www.emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2019/02/Glossary_ITA.pdf
- Comune di Siena. (2019). *Cos'è il Terzo Settore?* Comune di Siena: Italia. Recuperado de <http://terzosettore.comune.siena.it/content/cos-il-terzo-settore>
- De Genova, N. y Tazzioli, M. (2015). *Europe/Crisis: New Keywords of "the Crisis" in and of "Europe"*. *New Keywords Collective*. Near Futures Online. Recuperado de <http://nearfuturesonline.org/europecrisis-new-keywords-of-crisis-in-and-of-europe/>
- De Haas, H. (2006). North African Migration Systems: evolution, transformations and development linkages. *Migración y Desarrollo, segundo semestre* (n.7), pp. 65-95. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/660/66000704.pdf>
- Decreto Minniti (n.13) (17 de febrero de 2017). *Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*. *Gaceta Oficial-Serie General*, n.40, 17 de febrero de 2017. Recuperado de <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2017-02-17;13>
- Decreto Sicurezza: cos'è, riassunto testo, immigrazione cosa prevede. (1 de octubre de 2019). Sección Economía, *The Italian Times*.

- Decreto Sicurezza bis 2019: cos'è e cosa prevede il nuovo testo della legge. (18 de noviembre de 2019). Sección Política, *The Italian Times*.
- Delgado, D. (2007). Modelos de incorporación de inmigrantes: teorías y perspectivas. *Revistas de Ciencias Sociales*, vol. III-IV, (n.117-118), pp.43-55. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/153/15311804.pdf>
- Diseño de Ley Amato-Ferrero. (2007) *Modifica Della disciplina dell'Immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero*. Recuperado de <http://www.ristretti.it/areestudio/stranieri/zippati/amato-ferrero.pdf>
- Eurostat. (2020). *Asylum and managed migration*. Recuperado de <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>
- Faso, G. y Bontempelli, S. (2017, octubre). Accogliere rifugiati e richiedenti asilo. Manuale dell'operatore critico. *Briciole Semestrale del Cesvot-Centro Servizi Volontariato Toscana (n.47)*. Recuperado de https://www.academia.edu/37540904/Sergio_Bontempelli_e_Giuseppe_Faso_Accogliere_rifugiati_e_richiedenti_asilo._Manuale_delloperatore_critico_CESVOT_Firenze_2017
- Fisher, M. y Taub, A. (5 de noviembre de 2018). Donald Trump pone en peligro el sistema de asilo, pero no es el único. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/11/05/espanol/trump-asilo-refugiados.html>
- FitzGerald, D. y Arar, R. (2018). The Sociology of Refugee Migration. *Annual Review of Sociology*, vol. 44, pp. 387-406. Recuperado de <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-soc-073117-041204>
- FondiWelfare (30 de septiembre de 2018). *Fondo Asilo. Fondo Nazionale per le politiche e servizi dell'asilo*. Roma, Italia: FondiWelfare. Recuperado de <https://www.fondiwelfare.it/fondo-asilo/>

- Frites, M. (6 de agosto de 2014). Existe una política di asilo europea? *Le Nius*. Recuperado de <https://www.lenius.it/politica-asilo-europea/>
- Garcés-Mascareñas, B. y Sánchez-Montijano, E. (2017, abril). El acuerdo UE-Turquía, un año después. Mucho más que externalización. *Opinión*, 473. Recuperado de https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_acuerdo_ue_turquia_un_ano_despues_mucho_mas_que_externalizacion
- Giovannetti, M. (2017). Il sistema di accoglienza e protezione per richiedenti asilo e rifugiati nei piccoli comuni italiani. *Working papers. Rivista online di Urban@it-1/2017*. Recuperado de <http://www.fupress.net/index.php/contesti/article/view/24186>
- Guerrieri, F. (28 de noviembre de 2019). Asilo político, protezione sussidiaria e permessi speciali: dati e differenze. *Le Nius*. Recuperado de <https://www.lenius.it/asilo-politico-protezione-sussidiaria-umanitaria-quali-le-differenze/>
- Gutiérrez, J. (2000). Las migraciones en Europa a principios del siglo XXI: ¿cuestión de seguridad o necesidad? En Chanona, A. y Domínguez, R. (Coord.), *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales* (pp. 319-348). México: Plaza y Valdez Ed.
- Guzmán, L. (2014). *Estudio regional sobre políticas públicas de integración de migrantes en Centroamérica y México*. México: Sin Fronteras. Recuperado de <https://sinfronteras.org.mx/docs/inf/integracion.pdf>
- Istat. (2010). *Noi Italia 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*. Recuperado de https://ebiblio.istat.it/digibib/Noi%20Italia/IST0001499Noi_Italia_2010.pdf
- Ley Bossi-Fini (n.189) (30 de julio de 2002). *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*. *Gaceta Oficial*, n.199, 26 de agosto de 2002. Recuperado de <https://www.camera.it/parlam/leggi/021891.htm>

Ley Martelli (n.39) (28 de febrero de 1990). *Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Gaceta Oficial-Serie General, n.49, 28 de febrero de 1990. Recuperado de https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Legge_Martelli.pdf*

Ley n.943. (30 de diciembre de 1986). *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigranti e contro le immigrazione clandestine, Gaceta Oficial-Serie General, n.8, 12 de enero de 1987. Recuperado de <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1987/01/12/086U0943/sg>*

Ley de Seguridad (n.132) (1 de diciembre de 2018). *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonche' misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Gaceta Oficial, n. 281, 3 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg>*

Ley de Seguridad bis (n.77) (8 de agosto de 2019). *Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. Gaceta Oficial, n.186, 9 de agosto de 2019. Recuperado de <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg>*

Ley Turco-Napolitano (n.40) (6 de marzo de 1998). *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Gaceta Oficial, n.59, 12 de marzo de 1998. Recuperado de <https://www.camera.it/parlam/leggi/980401.htm>*

Magnani, N. (octubre 2012). Immigration control in Italian political elite debates: Changing policy frames in Italy, 1980s-2000s. *Ethnicities, Vol. 12, (n.5), pp. 643-664. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/i40142033>*

- Marchetti, C. (2014). Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra 'emergenza' e 'sistema'. *REMHU-Rev. Interdiscip. Mobil. Hum*, Año XXII, n. 43, jul./dec., p. 53-70.
- Marchetti, C. (2020). Cities of Exclusion: Are Local Authorities Refusing Asylum Seekers? En Ambrosini, M; Cinalli, M. y Jacobson, D., *Migration, Borders and Citizenship. Between Policy and Public Spheres* (pp.1-27). Recuperado de <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-22157-7>
- Margheri, M. (6 de julio de 2017). Il decreto Minniti-Orlando spiegato per bene. *Le Nius*. Recuperado de <https://www.lenius.it/decreto-minniti-orlando-spiegato-per-bene/>
- Margheri, M. (15 de enero de 2019). Come funziona l'asilo politico negli altri paesi europei. *Le Nius*. Recuperado de <https://www.lenius.it/come-funziona-asilo-politico-negli-altri-paesi-europei/>
- Mármora, L. (2002). Capítulo 9. Políticas de incorporación del inmigrante. *Las políticas de migraciones internacionales*. Argentina: OIM-Paidós.
- Massey, D. et al. (enero-junio, 2000). Teorías sobre la migración internacional: una reseña y una evaluación. *Revista TRABAJO*. Año 2 (n.3), pp. 5-49.
- McCarthy, N. (20 abril 2015). *Migrant deaths are soaring in the Mediterranean*. Nueva York, EE.UU.: Statista. Recuperado de <https://www.statista.com/chart/3413/migrant-deaths-are-soaring-in-the-mediterranean/>
- Meltingpot Europa (23 de junio de 2004). *I richiedenti asilo in Italia: tra diritto e realtà*. Recuperado de <https://www.meltingpot.org/I-richiedenti-asilo-in-Italia-tra-diritto-e-realta.html#.Xq9xOyMrIy6>

- Mendoza, C. (enero-junio, 2006). "Destino Italia: Nuevas Pautas Migratorias" en *Migraciones Internacionales, Vol.3, número 003*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, pp. 107-134.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020). *Portal de inmigración*. Recuperado de <http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/ProteccionAsilo/informacion/index.html>
- Ministerio del Interior (2020). *Quaderno statistico dal 1990 al 2019*. Recuperado de http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf
- Naga. (2019). *Senza (s)campo. Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Un'indagine qualitativa*. Recuperado de <https://naga.it/2019/12/11/report-senza-scampo-tutti-i-materiali/>
- Niessen, J. y Schibel, Y. (noviembre 2004) *Manuale per l'integrazione*. Comisión Europea. Recuperado de <https://ec.europa.eu/migrant-integration/%3Faction%3Dmedia.download%26uuid%3D29BA66F4-F6EE-9C01-66D60F9519DC656D+&cd=10&hl=en&ct=clnk&gl=mx>
- OIM-Missing Migrants. (4 febrero 2020). *Region Mediterranean*. Ginebra, Suiza:OIM. Recuperado de <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>
- Olivito, E. (2016). Introduction. Fortress Europe v. Compliant Italy? The ambiguous Italian policy towards migrant women. En Olivito, E., *Gender and Migration in Italy: A Multilayered Perspective*. Recuperado de <https://books.google.com.mx/books?id=DUJjCwAAQBAJ&lpg=PT18&ots=L0yxzboJfB&dq=what%20kind%20of%20amnesties%20did%20Italy%20applied%20in%202009%20and%202012&hl=it&pg=PT6#v=onepage&q=what%20kind%20of%20amnesties%20did%20Italy%20applied%20in%202009%20and%202012&f=false>

- ONU. *Convención sobre el estatuto de los refugiados* (28 de julio de 1951). Ginebra, Suiza: ONU. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- ONU. *Declaración sobre el asilo territorial* (14 de diciembre de 1967). Asamblea General, ONU. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0009.pdf>
- Open Migration (2020). *Glossario*. Italia. Recuperado de <https://openmigration.org/glossario/>
- Paba, G., Perrone, C., Marconi, G., Marzorati, R., Semprebon, M., Ostanel, E. y Giangrande, F. (2018). Capítulo décimo. Migrazioni, movimenti e politiche urbane, en *Terzo Rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città* (pp. 173-201). Boloña, Italia: Il Mulino.
- Papademetriou, D. y Hamilton, K. (1996). *Covering paths to restriction: french, italian and british reponses to immigration*. Washington, Estados Unidos: Migration Policy Program-Carnegie Endowment for International Peace.
- Parlare Civile. (2020). *Accoglienza. Immigrazione*. Italia. Recuperado de <http://www.parlarecivile.it/argomenti/immigrazione/accoglienza.aspx>
- Petrović, N. (2016) *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia* [archivo EPUB]. Milán, Italia: FrancoAngeli. Disponible en <https://www.ibs.it/rifugiati-profughi-sfollati-breve-storia-ebook-nadan-petrovic/e/9788891738929>
- Pittau, F. (2000, Octubre-Diciembre). Las migraciones en Italia, ayer y hoy. *Documentación social. El desafío de las migraciones*. Recuperado de <https://www.caritas.es/producto/el-desafio-de-las-migraciones/>
- Pitzalis, S (12 de diciembre de 2019). Le conseguenze del Decreto Sicurezza sulle persone migranti (e su tutti noi). *Le Nius*. Recuperado de <https://www.lenius.it/conseguenze-decreto-sicurezza/>

Portale Immigrazione (2019). Decreto Salvini bis: contrasto all'immigrazione irregolare, semplificati gli ingressi per gare sportive e misión. Recuperado de <https://portaleimmigrazione.eu/decreto-salvini-bis-ingressi-per-gare-sportive-e-missioni-lotta-allimmigrazione-clandestina/>

Programma integra (5 de marzo de 2015). Parma: al via il progetto di accoglienza 'Rifugiati in famiglia'. *Programma Integra*. Recuperado de <http://www.programmaintegra.it/wp/2015/03/parma-al-via-il-progetto-di-accoglienza-rifugiati-in-famiglia/>

Prunotto, F. (7 de enero de 2019). Decreto sicurezza, quali conseguenze sul sistema dell'accoglienza? *Secondo Welfare*. Recuperado de <https://www.secondowelfare.it/immigrazione-e-accoglienza/decreto-sicurezza-quali-conseguenze-sul-sistema-dellaccoglienza.html>

Pugliese, E. (2006). *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazione interne*. Boloña, Italia:il Mulino.

Randstad (2019). *Diversity e inclusione*. Milán, Italia: Randstad Italia. Recuperado de <https://www.randstad.it/azienda/le-nostre-soluzioni/diversita-e-inclusione-in-azienda/>

Refugees Welcome-Italia (2019). *Cosa Facciamo*. Recuperado de <https://refugees-welcome.it/cosa-facciamo/>

Sabetta, G. (10 de noviembre de 2019). La disciplina del diritto di asilo in Italia. *L'intellettuale Dissidente. Rivista di agitazione culturale*. Roma:Italia. Recuperado de <https://www.lintellettualeedissidente.it/controcultura/italia/la-disciplina-del-diritto-di-asilo-in-italia/>

Sanguinetti, A. (2019). La transizione migratoria italiana negli anni della crisi. Nota introduttiva. *La Rivista delle Politiche Sociali, Abril-Junio(N.2)*, pp. 25-42.

Savio, I. (5 de octubre de 2015). Europa del Este y los Balcanes rechazan a los migrantes que necesitan. *El Confidencial*. Recuperado de https://www.elconfidencial.com/mundo/2015-10-05/europa-del-este-balcanes-inmigrantes-refugiados_1043327/

Semprebon, M. (2017) *Tapping into local opportunities: refugees' working experiences and the critical role of reception operators in Italy*. Unpublished paper/Manuscrito no publicado

SIPROIMI (14 septiembre 2019a). *Storia*. Italia: Ministero dell'Interno. Recuperado de <https://www.sprar.it/la-storia>

SIPROIMI (14 noviembre 2019b). *Progetti territoriali*. Italia: Ministero dell'Interno. Recuperado de <https://www.sprar.it/progetti-territoriali-3>

SIPROIMI (14 de noviembre de 2019c). *I numeri dello Sprar/Siproimi*. Italia: Ministero dell'Interno. Recuperado de <https://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>

SPRAR. (2016). *Rapporto Annuale SPRAR. Atlante Sprar 2016*. Recuperado de <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/06/Atlante-Sprar-2016-2017-RAPPORTO-leggero.pdf>

SPRAR. (2017). *Rapporto Annuale SPRAR. Atlante Sprar 2017*. Recuperado de https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/11/Atlante-Sprar-2017_Light.pdf

SPRAR. (2018a). *Rapporto Annuale SPRAR. Atlante Sprar 2018*. Recuperado de <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf>

SPRAR. (febrero de 2018b). *Permesso e conversiones per minore età*. Recuperado de https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/02/MSNA_permesso-di-soggiorno-per-minore-et%C3%A0.pdf

SPRAR. (30 octubre 2019a). *Buone prassi SPRAR/SIPROIMI*. Recuperado de <https://www.sprar.it/buone-prassi>

SPRAR. (29 octubre 2019b). *Buone storie*. Recuperado de <https://www.sprar.it/category/storie-&-buone-pratiche>

Testo Unico delle Leggi Pubblica Sicurezza (n.773) (18 de junio de 1931). *Publicado en el Suplemento Ordinario de la Gaceta Oficial, n.146*, 26 de junio de 1931. Recuperado de <http://www.costituzionale.unige.it/lara.trucco/liberta/TULPS.pdf>

Trapani, A. (2018) *Bee My Job: Scaling-Up. Report di valutazione*. CODICI. 21pp.

UNICEF. (2016). *Glosario sobre migración, asilo y refugio*. España. Recuperado de <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/unicef-educa-GLOSARIO-migracion-asilo-refugio.pdf>

UNICEF (2018). *Niños refugiados y migrantes: la ruta de Libia, una trampa mortal*. UNICEF Comité Español. Recuperado de <https://www.unicef.es/noticia/ninos-refugiados-y-migrantes-la-ruta-de-libia-una-trampa-mortal>

Zuleta, R. (5 de septiembre de 2015). Miles de refugiados llegan a Alemania en busca de tierra prometida. *El Mundo*. Recuperado de <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/05/55eb48d546163f7d6b8b457c.html>

Sobre el autor:

La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con dos especialidades enfocadas en Negocios y Comercio Internacional y Migración Internacional (Italia y la región del Mediterráneo).

Egresada de la Maestría en Estudios de Migración Internacional, El Colegio de la Frontera Norte.

Correo electrónico: saevcumer@gmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

Cruz Mercado, Sandra Evangelina. (2020). “El proceso de acogida de refugiados y solicitantes de asilo en Italia: análisis del sistema SPRAR 2010-2018”. Tesis de Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 119 pp.