



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

# El Juego a dos Niveles en la Política Migratoria en Italia; 2008- 2019.

Estudiante: Mercedes Camino Carvajal

Director: Francisco Javier Lion Bustillo

Madrid, Abril 2019

# RESUMEN

La crisis de los refugiados de 2015 puso en el punto de mira la política migratoria de los países frontera, entre ellos Italia, así como la europea. Ese país constituye la entrada principal de los inmigrantes a Europa por la Ruta del Mediterráneo. El gobierno italiano es víctima de diferentes presiones a la hora de realizar su política migratoria, ya que por un lado sus votantes abogan por sus intereses y por otro lado la Unión Europea exige coherencia con los ideales europeos además de asegurarse del “bien común”. La teoría de las relaciones internacionales que explica este fenómeno viene de la mano de Robert Putnam (el denominado “juego a dos niveles”) en la cual se enmarcará la investigación de la política migratoria en Italia en los últimos diez años. Desde la política securitaria y los escándalos de Silvio Berlusconi hasta las políticas de Salvini que le mantienen constantemente en titulares de la prensa, se hará un recorrido por cómo ha ido evolucionando dicha política y qué factores han sido los más influyentes.

**Palabras clave:** Inmigración, Refugiados, Italia, Política Migratoria, Unión Europea, Liberalismo, Juego a dos Niveles, Salvini.

# ABSTRACT

The refugee crisis of 2015 put the immigration policy of border countries including Italy, as well as the European one, in the spotlight. It is the main entrance of immigrants to Europe along the Mediterranean Route. The Italian government is the victim of different pressures when it comes to carrying out its migration policy. On the one hand, its voters advocate their interests; on the other hand, the European Union demands coherence with European ideals as well as ensuring the "common good". The theory of international relations that best explains this phenomenon comes from the hand of Robert Putnam, "Double-Edged Diplomacy" which will frame the investigation of immigration policy in Italy in the last decade. From the security package and the scandals of Silvio Berlusconi, to the extreme policies of Salvini's policies that keep him constantly in the headlines of the press; there will be an analysis throughout immigrant policy evolution and which factors have been the most influential.

**Key words:** Immigration, refugees, Italy, Migration Policy, European Union, Double-Edged Diplomacy, Salvini, liberalism.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	<b>1</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>2</b>
<b>ÍNDICE</b>	<b>3</b>
<b>ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN: Italia como principal receptor de inmigrantes de la UE</b>	<b>6</b>
<b>FINALIDAD Y MOTIVOS</b>	<b>9</b>
<b>ESTADO DE LA CUESTIÓN: Un tema de actualidad</b>	<b>10</b>
<b>MARCO TEÓRICO: Teorías políticas y migraciones</b>	<b>11</b>
<b>1. Teorías políticas: Realismo, liberalismo y constructivismo</b>	<b>11</b>
1.a. El realismo	11
1.b. El liberalismo	12
1.c. Constructivismo	13
<b>2. Juego a dos Niveles</b>	<b>14</b>
<b>OBJETIVOS Y PREGUNTAS</b>	<b>15</b>
<b>1. Objetivo general: Motivaciones y presiones de la política migratoria italiana</b>	<b>15</b>
<b>2. Objetivos específicos</b>	<b>15</b>
2.a. Comprender desde una base teórica	15
2.b. Profundizar en las características del flujo migratorio italiano	15
2.c. Entender las migraciones desde el punto de vista de la teoría del juego a dos niveles	16
2.d. Estudiar la relación Italia – Libia	16
<b>METODOLOGÍA</b>	<b>17</b>
<b>DISCUSIÓN</b>	<b>19</b>
<b>1. Evolución: política migratoria en Italia</b>	<b>19</b>
1.a. De 2008 a 2011: Silvio Berlusconi	21
1.b. De 2011 a 2013: Mario Monti	22
1.c. De 2013 a 2014: Enrico Letta	23
1.d. De 2014 a 2016: Matteo Renzi	24
1.e. De 2016 a 2018: Paolo Gentiloni	24
1.f. De 2018 en adelante: Giuseppe Conte	25
<b>2. Política migratoria: Unión Europea</b>	<b>26</b>
2.a. Refugiados	28
2.b. Evolución	29
<b>3. Quiénes son los inmigrantes de Italia: cifras</b>	<b>30</b>
3.a. Número	30
3.b. Nacionalidad	31
3.c. Razón de movilidad	31
<b>4. Qué piensan los italianos: estadísticas</b>	<b>32</b>
<b>5. El Juego a dos Niveles en la política migratoria italiana</b>	<b>34</b>
5.a. Silvio Berlusconi: Política Securitaria Comercial	34
5.b. 2011-2018: Cooperación y Austeridad; Acercamiento a la UE	35
5.c. Giuseppe Conte y Salvini: Italia y los Italianos Primero	36

<b>CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN</b>	<b>38</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>41</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>45</b>
<b>ANEXO 1 : Artículos 79 Y 80 del TFUE</b>	<b>45</b>
<b>ANEXO 2: Cartel de Campaña de Marco Salvini, elecciones 2018</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO 3: Teorías de las Relaciones Internacionales y políticas esperadas</b>	<b>48</b>
<b>ANEXO 4: Imagen ; la ruta del mediterráneo</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO 5: Respuesta de UE ante la Crisis Migratoria</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO 6: Opinión pública sobre los Italianos tras la dimisión de Mateo Renzi</b>	<b>50</b>
<b>ANEXO 7: 2018; Opinión de la población Italiana frente a los refugiados</b>	<b>50</b>
<b>ANEXO 8: Gráfica inmigración en Italia</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO 9: Solicitantes de Asilo en la UE</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO 10: Crisis política en Libia</b>	<b>52</b>

# ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CEAR: Comisión española de Ayuda al Refugiado

CEPS: Center for European Policy Studies

FRONTEX: Guardia Europea de Fronteras y Costas

ISMU: Iniziative e Studi Sulla Multietnicita

OIM: Organización internacional de migrantes

ONG: Organización no gubernamental

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

TFUE: Tratado Fundamental de la Unión Europea

UE: Unión Europea

# **INTRODUCCIÓN: Italia como principal receptor de inmigrantes de la UE**

Según el Euro barómetro de la primavera de 2018, la principal preocupación de los europeos es la inmigración. Específicamente en Italia, fue el principal problema más destacado este otoño. Esta preocupación se ha incrementado con la crisis de los refugiados donde imperan dos tipos de racionalidades. Por un lado, la primacía de la dignidad humana, las libertades y los derechos de las personas, sólo por el hecho de serlo. Por otro lado, la viabilidad de un país, la necesidad de resolver sus problemas internos y la capacidad que tiene cada país para absorber a todos aquellos que lo necesitan. Surgen cuestiones como: ¿quién asume todos los gastos que requiere una fuerte ola de inmigración como en la que se ve sumida la Unión Europea (en adelante la UE), ante la escasez de recursos?, ¿quién tiene preferencia, los propios habitantes del país y cotizantes o personas de fuera?

En esta amplitud de opiniones entran las diferentes fuerzas políticas, en la que cada una aboga por sus propios objetivos. En el caso de los países de la UE, al tener una libertad de movimiento de personas en la eurozona, la decisión individual de cada estado sobre la inmigración tendrá un impacto directo sobre el resto de estados. Por lo tanto, desde la UE se hace un esfuerzo para unificar políticas de interés común. A pesar de todo, al no haber una “policía europea” de fronteras, se basa en la cooperación y en la confianza entre los países europeos, que conservan la soberanía en ese terreno. Por este motivo la cuestión migratoria europea resulta complicada, difícil de gestionar y con grandes implicaciones.

A pesar de que las decisiones de la UE no son vinculantes, ésta presiona con diferentes instrumentos a los diferentes gobiernos de los países para que tomen decisiones acordes con la visión europea. Por otro lado, los votantes de cada país presionan a sus gobiernos para que defiendan sus intereses. Esta doble presión, que reciben los gobiernos y de la cual muchas veces se aprovechan, se conoce en las Relaciones Internacionales como el Juego a dos Niveles.

Las migraciones han sido una realidad que ha existido siempre y los motivos han sido variados, pero suele incluir alguna forma de búsqueda de una vida mejor (Soto, 2008).

Desde época prehistórica todos venimos del continente africano y las migraciones han sido constantes. En los últimos años, la ruta más concurrida para llegar en la UE ha sido la ruta del Mediterráneo central. Como resultado, la mayoría de los migrantes procedentes de países del África subsahariana y de África del Norte pasan por Libia en su viaje hacia Europa y entran por Italia (Consejo Europeo, 2018)<sup>1</sup>. Es por ello que la situación política de Libia afecta a Italia.

Italia es uno de los principales países de la UE y se encuentra geográficamente en el sur de Europa haciendo frontera con el Mediterráneo por el sur, y con Francia, Suiza, Austria y Eslovenia por el norte. Actualmente, es la segunda potencia industrial de Europa, aunque su situación económica no es la más favorable con una deuda del 131% del PIB. Cuenta con una población de sesenta millones de personas. Se rige por una república parlamentaria con un jefe de gobierno y a partir de 1957 pasó a formar parte de la UE, con las consecuencias que eso ha conllevado como el Euro o el libre movimiento de personas (Maggi, 2011). Italia, el país donde se centrará el trabajo de investigación, formando parte de la UE cede, ciertas competencias a la UE. La primera vez que se regula la libre circulación de personas o trabajadores en la UE es en 1968.

De esta manera, Italia, es uno de los principales estados de la UE por donde entran los inmigrantes desde el norte de África. Además, su situación política ha sido muy inestable de manera recurrente. Los principales países de procedencia de la inmigración en Italia son Rumanía, el 17,60%, Albania, el 7,71% y Marruecos, el 7,33% (El Expansión, 2017).

Por todo lo mencionado con anterioridad, resulta de interés estudiar la evolución de la política migratoria italiana en los últimos diez años. Sus decisiones tendrán un efecto importante en Europa ya que es una de las fuentes de entrada. Será de interés analizar en qué medida ha hecho caso de las directrices de la UE y cuáles han sido sus motivaciones. Finalmente, en qué grado se ha tenido en cuenta la opinión de los ciudadanos. En un tema actual y con un gran impacto económico y humanitario como es el de las migraciones.

En este trabajo se estudiará el juego a dos niveles (en este caso la UE y los ciudadanos italianos) en la política migratoria. El trabajo empezará con una introducción del tema que incluirá una contextualización además de una explicación de los métodos utilizados

---

<sup>1</sup> Mirar ANEXO 4: La ruta del Mediterráneo

y su estructura. A continuación, se encajará el tema en un marco teórico que explicará las teorías de las Relaciones Internacionales que se encuentran detrás de lo investigado. El cuerpo del estudio contendrá los resultados de la investigación sobre la evolución de la política de los diferentes gobiernos italianos respecto a las migraciones además de una comprensión de las migraciones en sí.

Así, primero se analizarán los diferentes Primeros Ministros y las acciones que han ido llevando a cabo respecto de la política migratoria. Seguirá estudiando cómo encaja la UE la política migratoria y qué tipo de competencias tiene, además de explicar algún tipo de operación conjunta que se han llevado a cabo. Para profundizar en el tema, se explicará cómo son los migrantes que llegan a Italia, qué características tienen. El análisis continuará con una explicación sobre cómo ha ido variando el pensamiento de la población italiana al respecto para acabar con una puesta en común desde el punto de vista del juego a dos niveles. Finalmente, se detallarán las conclusiones del estudio.

# FINALIDAD Y MOTIVOS

Según el Estudio Español de Estudios Estratégicos: “Italia es el principal escenario en lo que se refiere a los contextos migratorios irregulares de la UE, especialmente desde el punto de vista cuantitativo (Tori, 2014)”. Por su posición geográfica, Italia se encuentra como uno de los países frontera con África, desde la UE. De esta manera el impacto de sus decisiones tiene una dimensión más amplia que la propia Italia. El fenómeno migratorio se ha convertido en un fenómeno político (Archundia, 2008). Por esta razón es de interés académico estudiar cómo usan la dualidad de presiones los políticos a la hora de tomar decisiones y cuales son sus motivaciones.

Personalmente, las migraciones me generan inquietud debido a su impacto social. Hay millones de personas afectadas por desplazamientos y su facilitación e integración en un gran número de ocasiones es escasa. Por esta razón considero de gran importancia llevar a cabo estudios alrededor de las políticas que llevan a cabo los gobiernos, y sus motivaciones a la hora de tomar decisiones. Cuantos más estudios se realicen sobre el tema en cuestión, más presente y más consciente será la sociedad. En concreto elegí Italia ya que es uno de los más afectados por la crisis migratoria a la par que cercano a la realidad de España. Finalmente considero interesante la gestión de diferentes presiones a la hora de tomar decisiones, que vale tanto a nivel personal como estatal.

Por todos estos motivos he elegido esta línea de investigación que resulta relevante tanto a nivel personal como a nivel académico.

# **ESTADO DE LA CUESTIÓN: Un tema de actualidad**

Las migraciones han sido siempre una realidad histórica. En la actualidad para alcanzar las costas europeas muchos usan la ruta del mediterráneo que pasa por Libia y llega a las costas italianas. Hay personas que emigran legalmente, pero otras llegan hasta arriesgar su vida para huir de su situación en busca de una vida mejor y con oportunidades.

Actualmente, las migraciones se han convertido en un tema de moda. Esta moda se ha visto reflejada a nivel académico, por parte de los think tanks y las organizaciones, se puede apreciar que se han hecho numerosos estudios al respecto. En concreto se ha estudiado lo relativo a la política migratoria europea y el cumplimiento de los derechos humanos. Muchos informes critican la actitud egoísta de la UE además de la falta de solidaridad de los diferentes estados que la conforman.

En lo relativo a lo que se ha estudiado hasta ahora se incluyen las teorías sobre los movimientos migratorios. Además, hay mucha investigación sobre las diferentes teorías de las Relaciones Internacionales e incluso algunas centradas y aplicadas en las migraciones. Por otro lado, la teoría del juego de dos niveles está perfectamente desarrollada y descrita por Robert Putnam.

Por lo tanto, el trabajo de investigación tratará de integrar todo lo encontrado hasta ahora incluyendo el modelo de Juego a dos Niveles para intentar explicar la política migratoria en Italia durante los últimos diez años con el objetivo de entender mejor su situación actual.

# MARCO TEÓRICO: Teorías políticas y migraciones

## 1. Teorías políticas: Realismo, liberalismo y constructivismo

Con el objetivo de entender las diferentes posturas sobre las migraciones, enmarcaremos las posiciones en tres teorías de las Relaciones Internacionales. El realismo, el idealismo y el constructivismo. Al final de la Segunda Guerra Mundial, las dos grandes corrientes de las Relaciones Internacionales, realismo y liberalismo, iniciaron una discusión académica de las cuestiones relevantes del momento. Primero, definiremos el realismo político, la visión más pesimista de las tres; para continuar con el idealismo, ya que hay autores que defienden que un país es realista o idealista; y finalmente, terminaremos con el constructivismo.

### 1.a. El realismo

La teoría del realismo lleva definiéndose a lo largo de la historia alrededor del egoísmo humano y la búsqueda de poder como valores intrínsecos a la naturaleza del Ser humano (Archundia, 2008). Los primeros autores clásicos en esta corriente fueron entre otros, Tucídides, Kautilya, Baltasar Gracián, Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes y Hans Morgenthau. Este último fue el primer autor que hizo un intento de definir el concepto de realismo político a mediados del siglo XX (Tapia, 2013). Ellos determinaron que el realismo político se trataba del estatocentrismo, la naturaleza conflictiva de las Relaciones Internacionales, y la centralidad del poder como único objetivo de la política (Barbe, 1987). Se considera al estado como actor por excelencia y racional dado que ha organizado el poder hasta ahora.

*“El deseo de poder, del que participan muchas naciones, cada una procurando mantener o destruir el statu quo, conduce por necesidad a la configuración de lo que se ha llamado el equilibrio del poder (Barbe, 1987)”.*

Se entiende que el realismo político abarca los conceptos del realismo puro aplicados a la política. El realismo es una concepción pesimista de la naturaleza humana, el entendimiento de que el conflicto no cesa nunca. Un conflicto que se basa en la relación entre el equilibrio de poder y la autonomía de la política (Tapia, 2013).

El autor Luis Oro Tapia parte de dos supuestos a la hora de definir el realismo político. Afirma que a lo largo de la historia hay algo que no cambia y que se puede conocer. Por lo tanto, desarrolla un supuesto ontológico y cognitivo; y otro supuesto el otro que se trata de la persistencia del interés. Defiende que la realidad política está fundamentada en la obviedad de los hechos y por otro lado defiende que el interés nacional resulta el motor de las decisiones políticas, pasando de esta manera al poder (Tapia, 2013).

#### 1.b. El liberalismo

Como reacción y crítica al realismo surge el liberalismo, que sigue partiendo de una base racional y de la condición egoísta del ser humano. La diferencia fundamental es que el liberalismo “sostiene que los actores políticos nacionales tienen preferencias no solo sobre los temas nacionales sino también sobre los internacionales” es decir, que da cabida a la cooperación ya que defiende que es de interés nacional la cooperación (Archundia, 2008). Dirigido a la política, el principal autor es John Rawls, con su publicación, en 1993, de *Liberalismo Político*.

El autor basará sus ideas en las de Marsilio de Padua en la Edad Media, que en 1324 escribe el *Defensor de la Paz* (Archundia, 2008). Él desarrollará una teoría que reside en el poder como pacto social, es decir que el “pueblo” le concede el poder al estado de disponer y ordenar (Chapsal, 2016).

Rawls entenderá la sociedad como sistema equitativo de cooperación social, es decir añadirá un componente de justicia a la política. Define esta justicia como un acuerdo al que, entre otras cosas, se llega tras un velo de ignorancia donde nadie sabe qué posición social va a ocupar (Hoffmann, 1998). La solución que se propone desde un punto de vista liberal a la inmigración es que todos los estados sean liberales y decentes (Hoffmann, 1998).

Estas dos teorías tienen varios riesgos. Por esta razón el equilibrio aristotélico será siempre una óptima opción. Por un lado, el riesgo del realismo es entrar en un pragmatismo donde solo vale lo práctico y se pierde el deber ser de la política, ya que desaparecen los ideales morales a favor de una racionalidad estratégica. En el caso de las migraciones, se cae en el peligro de olvidarse de la parte humana y dignidad de las personas, acoger refugiados y migrantes en riesgo puede no ser económicamente rentable, pero hay ideales morales más allá (Arteta, 2003). Por supuesto, este riesgo se evade

cuando los migrantes son de “provecho”, ello explica que países como Reino Unido o Australia, acepten a los inmigrantes cualificados ya que suponen un impacto positivo para el mercado laboral.

Por otro lado, el riesgo del idealismo moralista es alejarse de la realidad, es decir no tener en cuenta que el mundo es imperfecto y limitado y las personas tienden a ser egoístas y velar por sus intereses. Una política que quede fuera de este contexto se alejará de la realidad. Por lo tanto, relacionado con la política migratoria, se entiende que a pesar de que haya personas que sufren, un país que no tiene una economía fuerte no puede asumir el cargo económico que conlleva eso (Arteta, 2003).

#### 1.c. Constructivismo

Las dos teorías anteriores se basan en el racionalismo y en que el ser humano egoísta siempre buscará lo mejor para sí mismo o para su nación. Ya sea en el plano nacional o internacional, el realismo es una visión más negativa donde no cabe la cooperación y por otro lado el liberalismo tiene un tinte más positivo ya que prevé la comparación. Según Jennifer Sterling-Folker, el realismo y liberalismo hacen referencia a lo que es y a lo que debería ser respectivamente, y una es crítica de la otra, por lo que se nutren entre sí. En este contexto surge el constructivismo, que tiene en cuenta que los seres humanos van más allá del racionalismo, respondiendo a la parte social y de comportamiento de los políticos.

“La visión constructivista del mundo se concentra en analizar el comportamiento internacional de los actores políticos en base a sus intereses e identidades.” (Archundia, 2008). Esta teoría permite ofrecer una explicación a la parte no racional de las decisiones que toman los gobiernos de los países. Como especifica la definición, los estados tienen en cuenta otros factores a la hora de tomar decisiones que no son puramente racionales como pueden ser ideas o identidades. Eso nos ayuda a darle una explicación al hecho de que ciertos estados se metan en conflictos lejanos por ideales como la democracia. Este sería el caso de la UE cuya imagen está asociada con el respeto de la ley y al respeto de los derechos humanos.

## 2. Juego a dos Niveles

El Juego a dos Niveles se trata de una metáfora para referirse a la interacción entre la política doméstica y la política internacional. Por un lado, se encuentra el nivel nacional, donde los grupos domésticos buscan perseguir sus intereses y los políticos buscan obtener poder haciendo concesiones a dichos grupos. En el caso concreto de este trabajo, el nivel nacional serían los ciudadanos italianos presionando al gobierno, agrupados en diferentes asociaciones. Por otro lado, en el nivel internacional estarían las presiones de otros países para favorecer, entre otras cosas, los acuerdos comerciales y sus políticas y evitar las consecuencias negativas del desarrollo internacional, es decir mantenerse interdependiente, pero con soberanía (Putnam, 1988). Es importante tener en cuenta que una metáfora no se considera teoría, pero sí puede ser el principio de ella.

Ante este dilema Robert Putnam, padre de la teoría del juego a dos niveles, conocido como "Double-Edged Diplomacy" en inglés, ofrece la siguiente solución "Hacia una teoría de la ratificación: la importancia de los "conjuntos ganadores" (Putnam, 1988). Considera que a la hora de negociar, las partes deben sentarse para llegar a un acuerdo que saque el mayor beneficio para ambos y el proceso se dividirá en dos, una primera fase de negociación y otra de ratificación. Los menciona como nivel 1 y nivel 2. Cuando el autor menciona a los conjuntos ganadores, se refiere al conjunto de negociaciones que se pueden ratificar, es decir, que van a ganar, y para ello es necesario que la mayoría esté de acuerdo (Putnam, 1988).

Para el protagonista -en este caso el gobierno italiano- puede resultar una situación ventajosa, puesto que puede presentarse en toda ocasión como la víctima oprimida por diferentes actores. Por un lado, se presentará a la comunidad internacional (en este caso la UE), como un vehículo de la opinión de los ciudadanos cuando sus políticas no sean de interés. Por otro lado, se justificará ante la opinión pública como un títere de la comunidad internacional sin más remedio que seguir sus políticas. De esta manera le da la capacidad al gobierno de no asumir muchas responsabilidades que debería, además de imponer cambios deseados (Putnam, 1988).

# OBJETIVOS Y PREGUNTAS

## 1. Objetivo general: Motivaciones y presiones de la política migratoria italiana

Italia es uno de los países más afectados por las crisis migratorias ya que es la principal entrada a la UE por la ruta del Mediterráneo. Como tal, en este trabajo se intentará entender las políticas que han llevado a cabo los diferentes gobiernos italianos para afrontar esta situación en estos últimos diez años y cuales son las causas que les han motivado a tomarlas. Este será el objetivo general que moverá toda la investigación y nos llevará a plantearnos otros objetivos y preguntas para poder alcanzar el objetivo final.

## 2. Objetivos específicos

### 2.a. Comprender desde una base teórica

Se tratará de determinar qué ha movido a los políticos a tomar las decisiones sobre la política migratoria, quién ha tenido más peso las directrices de la UE o la opinión pública. La política como tal se trata de un juego entre presiones y grupos de influencia, el objetivo es descubrir cuál ha tenido más peso en este tema. Con la idea de enmarcarlo con una base teórica, se estudiará a qué teoría de Relaciones Internacionales, previamente explicadas, pertenecen dichas políticas. De esta manera cada etapa política se estudiará desde estos preámbulos.

### 2.b. Profundizar en las características del flujo migratorio italiano

Con la idea de alcanzar una visión global, uno de los objetivos será comprender las migraciones, en concreto las que llegan a Italia, de dónde vienen, por qué van a Italia, qué ley las ampara, en qué situación llegan. Todas ellas son preguntas que se intentarán responder para entender la parte humana de dichas migraciones, es decir, las personas, los principales afectados. Por otro lado, es necesario comprender que los inmigrantes no son los únicos afectados, por lo que también se analizará por encima la situación de Italia y los italianos, su capacidad real para asumir todas estas migraciones. Son realidades que se contraponen, mientras que por un lado nos hablan de la dignidad humana, por otro lado replican que hay estados con limitaciones económicas.

2.c. Entender las migraciones desde el punto de vista de la teoría del juego a dos niveles

Esta contraposición se traduce en un juego de niveles y lucha de poderes. Será el objetivo de los gobernantes ganar votos, o quizás su objetivo sea afianzar un gobierno, o por el contrario su motivación puede ser hacer lo mejor por el país. Seguramente las decisiones de cada gobierno tendrán un poco de todo. Se trataría de evaluar si las políticas internacionales determinan la política doméstica o, al contrario.

2.d. Estudiar la relación Italia – Libia

La ruta del Mediterráneo<sup>2</sup> es una de las principales rutas de entrada a Europa. Esta ruta es la utilizada por las personas que vienen del continente africano entrando desde Libia en dirección a Italia. Por esta razón, comprender la relación que tiene Italia con Libia es crucial para el estudio de la materia. Cuando hay una mala relación con Libia o su situación es inestable, la inmigración en Italia aumenta. Actualmente, el conflicto libio no parece estar en una fase de solución por lo que, en principio, se augura la continuación del flujo migratorio por la ruta del Mediterráneo.

De esta manera, con una visión completa de los afectados y los grupos de presión, se podrá tener un juicio más crítico ante las políticas italianas de migración, sus motivaciones y sus objetivos.

---

<sup>2</sup> Ver ANEXO 4: imagen; la Ruta del Mediterráneo

# METODOLOGÍA

Para lograr cumplir con los objetivos, se ha realizado una exhaustiva lectura de bibliografía para comprender lo que ya se ha escrito e investigado sobre el tema y qué dicen los expertos. En primer lugar, sobre las diferentes teorías políticas de las Relaciones Internacionales para encuadrar el tema, es decir, realismo, idealismo y constructivismo. Además, se han analizado numerosos textos para comprender la situación actual de la UE y de Italia, con especial énfasis en el tema de las migraciones. Como base de la discusión, se ha llevado a cabo una revisión cronológica de la política migratoria italiana para comprender los cambios de gobiernos y sus políticas.

Para completar la revisión bibliográfica, se han llevado a cabo varias entrevistas personales a expertos sobre el tema en cuestión. El primer acercamiento fue con el Instituto de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas. En esta primera entrevista a uno de los expertos tuve la oportunidad de ampliar mi conocimiento sobre la situación de los migrantes, sus causas y la política de la UE. Cecilia Estrada, Doctora en migraciones, hizo un recorrido sobre el colapso que existe actualmente tras la crisis de los refugiados en el sistema de acogida a los inmigrantes y la gestión de las peticiones de asilo.

A la hora de escoger fuentes, en la mayoría de los casos he acudido a las páginas oficiales de los organismos internacionales. Documentos de FRONTEX, de la UE o del gobierno de España, que proporciona un informe al mes sobre la actualidad socio-laboral incluyendo también las políticas italianas. Además, he completado estos puntos de vista con titulares del momento en qué se producían los hechos. De esta manera se puede intuir la opinión pública o de ciertos sectores sobre la realidad, o cómo se vendió en su momento.

Será de vital importancia la literatura académica sobre las cuestiones estudiadas además de los Think Tanks que se dedican a estas materias. Al ser un asunto de actualidad, son muchos los centros de investigación que han dedicado artículos a este tema. Destacan el CEPS de Bruselas o CEAR. Se tratan de fuentes muy fiables donde expertos investigan y dan su opinión sobre las migraciones, en general y en concreto de la UE.

A la hora de analizar la opinión de la población italiana, se recogen diferentes encuestas ya realizadas. Las encuestas pueden ser fácilmente manipuladas para obtener los resultados que se desean y más a la hora de analizar la opinión pública sobre un tema. Por lo tanto, en este trabajo se asumen las limitaciones que puedan llegar a tener dichas encuestas. Como base para el análisis se usará el Eurobarómetro, perteneciente a la UE, pero para aquellas áreas donde el Eurobarómetro no alcance, se usarán otras fuentes.

A lo largo del trabajo de investigación, se hace referencia al concepto de “migrantes”. A pesar de que en ocasiones este término pueda usarse para referirse a grupos, cifras, datos o políticas, no hay que olvidar que son personas con historias y necesidades individuales. El trabajo estará realizado bajo esta premisa.

A la hora de abordar diferentes conceptos sobre migración, es importante distinguir entre inmigrantes económicos y refugiados, debido a que su trato y acogida tendrán características diferentes.

Por un lado, se entenderá como **refugiado**, según ACNUR a las “personas que huyen de conflictos armados o persecución.” (Edwards, 2016). Las condiciones que les ofrece su país de origen suelen ser insostenibles, son personas que se encuentran en un país con guerra civil o bien que son perseguidos por su condición. Tienen la necesidad de encontrar otro estado. Son protegidos por el derecho internacional y su condición quedó recogida en la Convención sobre el estatuto de los refugiados en 1951 con su correspondiente protocolo en 1967 (Edwards, 2016). Esta convención introduce el concepto y desarrolló sus derechos. Los refugiados son principalmente las personas que crean el dilema sobre las migraciones porque los países tienen responsabilidad internacional de acogerles y poner facilidades para su integración.

Por otro lado, los **migrantes económicos**, son personas cuya motivación para trasladarse suele ser buscar una vida mejor. No huyen de conflictos armados ni sus vidas corren peligro. Sus motivos son laborales, de educación, familiares o inquietud personal. La gran diferencia reside en que estos últimos pueden volver a sus países sin correr ningún peligro. En materia legal, los migrantes económicos no están protegidos por la ley internacional y por lo tanto quedan a la merced de la legislación de cada estado (Edwards, 2016).

# DISCUSIÓN

## 1. Evolución: política migratoria en Italia

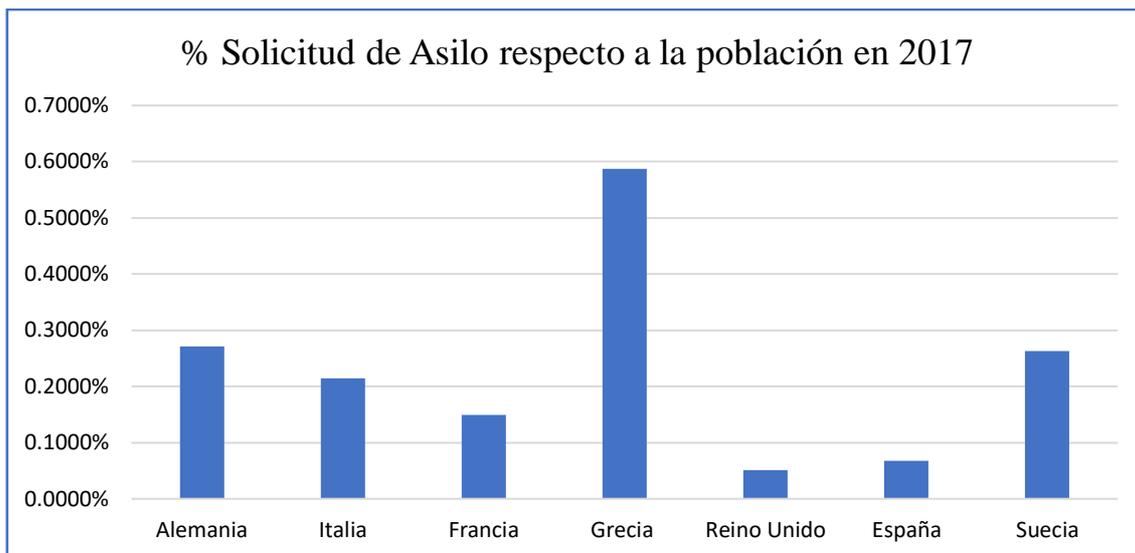
Como se ha mencionado con anterioridad, Italia es uno de los principales focos de entrada a la UE desde África por su posición geográfica. Como tal, su política migratoria es vital para el país, siempre está en constante movimiento y es polémica cada vez que los italianos se lanzan a las urnas. Además, con la economía ajustada de Italia, la inmigración, especialmente la ilegal, se convierte en una situación complicada y difícil de manejar. Cada gobierno hará sus esfuerzos por gestionar dicha política de la mejor manera posible (Hermanin, 2017).

Actualmente la absorción de inmigrantes en Italia está colapsada y su economía y un gobierno débil no están siendo capaces de asumir el control de las fronteras (Hermanin, 2017). En 2017 fue el segundo país de Europa con más solicitudes de asilo después de Alemania que a pesar de tener más población en proporción a solicitud por habitante recibió más<sup>3</sup>. Alemania recibió 222.560 solicitudes mientras que Italia 128.850. Relativamente, Grecia se puede considerar el más afectado por la solicitud de asilo respecto a su población (CEAR, 2018).

Este gráfico nos ayuda a visualizar que a pesar del ruido que generan, Italia no es el país más afectado por los refugiados. Países como Alemania o Suecia, en los cuales a penas se habla en la comunidad internacional de sus solicitudes de asilo tienen más solicitudes por habitantes, y el país verdaderamente afectado sería Grecia. Es una realidad que las economías y condiciones de los países mencionados son muy diferentes pero no dejan de ser un ejemplo para el resto.

---

<sup>3</sup> Ver ANEXO 9: Solicitantes de Asilo en la UE



(Eurostat & CEAR, 2018)

Hay unas razones específicas para que el control de Italia no haya sido el más adecuado. Para empezar, es un control que se debe hacer por mar, que es diferente al control en tierra. Además, Libia, el país por donde entran la mayoría de migrantes a Italia, no tiene un gobierno fuerte capaz de controlar sus fronteras<sup>4</sup>, tal y como ha hecho Turquía con la UE, que por otro lado ha provocado que la entrada por Italia se frecuente más. Al ser fronteras marítimas, se convierte en motivo de conflicto aquello que pasa fuera del territorio nacional, donde el derecho tiene más lagunas (Hermanin, 2017).

La política italiana ha sido acompañada por varias constantes políticas, primero un prestigio internacional incierto, debido a los cambios políticos, a la inseguridad provocada por ciertos actores influyentes. Esto se ha traducido en una inestabilidad política y una economía débil. Otra constante visible, se considera el “déficit de medios con respecto a los objetivos propuestos (Cabeza, 2016)”, además de un ineficiente sector público que no facilita los procesos como puede ser la solicitud de asilo para un inmigrante (Cabeza, 2016).

De manera corriente las legislaturas en Italia duran cinco años por lo tanto cada cinco años se puede percibir un cambio de política y un cambio de actitud frente a la inmigración que es el tema que nos atañe (Oficina de Información Diplomática, Gobierno

---

<sup>4</sup> Ver ANEXO 10: Crisis política en Libia

de España, 2019). El análisis comenzará con la legislatura de Silvio Berlusconi en 2008, abarcando una década, y coincidiendo así con el inicio de la crisis financiera mundial que tuvo lugar tras la caída de Lemman Brothers.

Italia, venía de una situación donde se había logrado que los países de origen, es decir el Norte de África, tomasen responsabilidades en el control de las fronteras, especialmente Libia, punto principal de salida para los inmigrantes que se lanzan a las costas italianas. Además, se habían puesto en marcha programas enfocados a las migraciones y desarrollando así un enfoque global, en línea con las acciones que estaban llevando a cabo el resto de países de la UE (Aragall, 2009).

#### 1.a. De 2008 a 2011: Silvio Berlusconi

Con la llegada al poder de Silvio Berlusconi en 2008, se alteraron las líneas de la política migratoria, y se llevaron más hacia un enfoque securitario (Aragall, 2009). Esto se tradujo en una serie de leyes como la ley 125/2008 del código penal italiano por el cual se hizo posible deportar a un extranjero o a un ciudadano de la UE en caso de ser condenado a un crimen de dos o más años (Sciortino, 2008). Es decir, políticas para combatir la inmigración basándose en la seguridad del país, desde un gobierno más conservador. Su legislatura será de las más duraderas de los años anteriores y de los años venideros. Fue un tema decisivo para los votantes el llamado “security package” por el cual se tomaron medidas fuertes en contra de la inmigración ilegal, sus crímenes y su comportamiento antisocial.

Cabe destacar su estrecha relación con Muamar el Gadafi, líder político en Libia de 1967 a 2011. Esta relación proviene de una historia común de ambos territorios, siendo Libia antigua colonia italiana. La relación se concretó en febrero de 2009, con el Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación con Libia. Este pacto fue apoyado por la gran mayoría del Parlamento italiano con los votos favorables de la centroderecha y el apoyo de casi toda la oposición de centro-izquierda (MORA, 2011).

Esta situación permitió que Libia, liderada por Gadafi, controlase sus fronteras y por lo tanto la migración masiva hacia Europa entrando por África. Además, Libia creó prisiones de migrantes que tenían intención de ir a Italia, las cuales serán condenadas más

adelante por las organizaciones mundiales (Merelli, 2017). Pero en 2011 tuvo lugar la Primavera Árabe<sup>5</sup>, conjunto de revueltas que cambiaron radicalmente el paradigma político del estado junto en toda la geografía del Magreb, Oriente Próximo y de los Estados del Golfo (Rodríguez-Pina, 2011). Libia pasó de ser un país con un régimen dictatorial controlado por el gobierno a sumirse en una profunda guerra civil que provocó una inestabilidad política que ha llegado hasta nuestros días, además del asesinato de Gadafi en circunstancias humillantes.

Sin un gobierno estable al frente de Libia, una de las consecuencias que desató este acontecimiento, será que las fronteras dejarán de tener control y miles de personas se verán en la necesidad de huir de un país en guerra y ahora controlado por milicias. Como estado fallido, libia empezó a servir como un campamento base para terroristas y un conducto para la migración irregular a Europa. Ante esta situación, Berlusconi anticipó que una invasión migratoria requeriría mucho control y sería una amenaza para el espacio Schengen (Koff & Giraldo, 2015, p. 237)., tal y como se demostraría con la crisis migratoria.

Justo antes del final de su mandato, Berlusconi declaró el estado en emergencia por la inestabilidad política en Libia y en Túnez que provocó un aumento de inmigrantes en Italia. Tomó como medida la creación de ciudades específicas para la acogida y expulsión de inmigrantes. La situación llegará a ser tan tensa que incluso se restringirá al mínimo la entrada de periodistas a estas ciudades. Finalmente firmará acuerdos con sus países de origen para facilitar la repatriación (Open Society Justice Initiative, 2012). Además, ratificará la directiva que había propuesto la UE en 2008 para aumentar el tiempo de devolución de inmigrantes de 6 meses a 18 meses (Open Society Justice Initiative, 2012).

#### 1.b. De 2011 a 2013: Mario Monti

Al final de su mandato, Silvio Berlusconi, renuncia dada la situación crítica económica en la que se encontraba Italia. Movidio por la inestabilidad política y el bajo prestigio de los políticos que estaba llevando a una escasa confianza en el país. Tras renunciar, depositará el poder en Mario Monti considerado independiente y una persona técnica más

---

<sup>5</sup> Ver ANEXO 10: Crisis política en Libia

que un político. Su legislatura durará desde 2011, tras la renuncia de Berlusconi hasta 2013 (Cabeza, 2016).

Mario Monti conseguirá evitar el rescate financiero. Llevará a cabo un esfuerzo de reestructuración y de eficacia en el gobierno y las instituciones italianas (Maggi, 2011). Entre otros reformará el sistema de pensiones y el estatuto de los trabajadores. Además, en relación a la política migratoria, como primer ministro extenderá el estado de emergencia proclamado por Berlusconi. Destaca la ley “Ley Severino” que prohíbe a los primeros ministros haber tenido antecedentes penales, por lo tanto, tras el escándalo de fraude fiscal de Silvio Berlusconi con Mediaset, este quedó incapacitado para presentarse a futuras elecciones durante al menos seis años (Cabeza, 2016).

En el año 2012, creará un ministerio de cooperación internacional e integración con motivo del problema de la inmigración (International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 2013).

1.c. De 2013 a 2014: Enrico Letta

De 2013 a 2014 gobernó el Primer ministro Enrico Letta del partido demócrata. En las elecciones, este partido enfatizó la necesidad de nuevas leyes migratorias que no estuviesen tan enfocadas en la seguridad y más en la dignidad de las personas. Pero quien más importancia le dio fue La Liga Norte cuya prioridad era combatir los flujos ilegales (Caneva, 2014).

Durante su mandato destacó la operación Mare Nostrum, lanzada en 2013. Esta operación, consistía en el rescate de personas con el objetivo de salvar vidas (Monzón, 2018). Se puso en marcha tras la tragedia de Lampedusa en 2013, cuando una embarcación procedente de Libia naufragó en las costas de la isla italiana llevándose consigo cientos de vidas. Esta operación tuvo un impacto humano muy positivo. Y a pesar de ser considerada una operación que fomentó la inmigración, el propio Enrico Letta declara: “cuando se cerró, se triplicaron los desembarcos y aumentaron las muertes en el mar”. (Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social: Gobierno de España, 2017).

#### 1.d. De 2014 a 2016: Matteo Renzi

En 2014, ya con el nuevo gobierno de Matteo Renzi, Mare Nostrum se sustituyó, debido a su gran coste (Hermanin, 2017), por la Operación Tritón tras una llamada de atención por parte del gobierno italiano a la UE, siendo una iniciativa europea encabezada por FRONTEX. Desde la UE se afirmó que el objetivo de la misión “ es el control y protección de los límites marítimos, no las tareas de búsqueda y rescate, en las cuales interviene solo en casos de necesidad, con un presupuesto de 2,9 millones de euros mensuales comparados con el de 9,1 de su antecesora (Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social: Gobierno de España, 2017)”. Será otra tragedia la que ponga en el punto mira la política migratoria, ya que 800 inmigrantes se ahogaron en las costas del puerto de Catania<sup>6</sup> en 2015. Matteo Renzi declarará al respecto que no se puede cerrar los ojos ante estos eventos y solo conmemorarlos después, dejando ver así una actitud activa al respecto (Bonomolo & Kirchgaessner, 2015).

Es a partir de este momento que entrarán en juego las ONG, que tomarán el relevo del vacío generado en las tareas de rescate y de búsqueda. ONGs como Médicos sin Fronteras, Save the children, SOS Mediterráneo, ProActive entre otras participan en las tareas de socorro que son parte del sistema coordinado que está controlado en Roma por la Guardia Costera italiana, con 1450 personas asistidas en 2014, 20.063 en 2015; y 46.796 en 2016 (Monzón, 2018). Por su parte, el gobierno de Mateo Renzi acabó dimitiendo por el referéndum constitucional que realizó. El Gobierno de Matteo Renzi será uno de los promotores del acuerdo entre la UE y Turquía respecto a los inmigrantes en 2016 (Merelli, 2017).

#### 1.e. De 2016 a 2018: Paolo Gentiloni

De 2016 a 2018 Paolo Gentiloni, se convirtió en Primer Ministro y defendió que Italia es el único país que "ha tenido un política migratoria decente en Europa en los últimos años (EFE: elPeriódico, 2017)", De orientación más centro izquierdista, lideró la petición a la

---

<sup>6</sup> Para más información mirar el artículo de The Guardian por Alessandra Bonomolo: <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/italy-pm-matteo-renzi-migrant-shipwreck-crisis-srebrenica-massacre>

UE para una política común migratoria que incluyese intervenciones en África para solucionar los problemas desde la raíz (El Economista, 2017).

En 2017 firmó el memorándum de entendimiento con Libia con el Primer Ministro Sr. Fayed Al-Sarra. Este memorándum se basa en renovar acuerdos previos y enfatiza la colaboración entre ambos países en aspectos como controlar las fronteras (Zaidy, 2017). Se estableció un diálogo directo con el gobierno y los actores no gubernamentales de Libia (Hermanin, 2017). Asimismo, a cambio Italia ha prometido tomar medidas en Libia para mejorar su situación con ayuda económica y humanitaria para un desarrollo local, pero estas medidas a penas han marcado una diferencia en la situación libanesa (Hermanin, 2017). Este acuerdo fue criticado por no tener la suficiente transparencia y estar pensado a corto plazo (Zaidy, 2017).

El Primer Ministro, no aprobó la ley que hacía italianos a los hijos de los inmigrantes nacidos en Italia. El resultado global fue un decrecimiento en la llegada de inmigrantes y a finales del 2017 había caído un 30% en comparación con el año anterior. Marco Minniti, ministro de interior, tuvo un papel muy importante en todas las negociaciones con Libia, Así mismo, tomó la iniciativa de abrir nuevos centros de identificación para el proceso de las peticiones de asilo, pero también incrementó las repatriaciones (Marrone, 2018).

#### 1.f. De 2018 en adelante: Giuseppe Conte

Giuseppe Conte el 1 de junio de 2018 formó gobierno de coalición entre el Movimiento 5 Estrellas y la Liga (Oficina de Información Diplomática, Gobierno de España, 2019). A penas lleva un año y ya ha causado revuelo en lo que se refiere a política migratoria. Elegido tecnócrata es más favorable a las ideas de la liga Norte. Figuras internacionales como Trump, conocido entre otras cosas por sus causar polémica en materia de migraciones, alaban las medidas que está tomando el primer ministro actualmente (La Vanguardia, 2018). Al ser tan actual se carece de una distancia histórica que permita juzgar los hechos con un criterio válido.

A la hora de firmar un acuerdo entre la Liga y El Movimiento Cinco Estrellas uno de los puntos fundamentales del pacto era la política migratoria, donde el objetivo era superar el reglamento de Dublín, además de establecer sedes de permanencia temporal de inmigrantes destinados a la repatriación. Como acción se propone la expulsión inmediata

de una persona en espera del estado de refugiado que cometa cualquier delito (Melguizo, 2018).

El discurso de La Liga ha cobrado mucha relevancia y aceptación en la sociedad, siendo su principal representante el actual ministro de interior Salvini. En la campaña electoral se presentó como candidato a primer ministro con el partido de La Liga con el slogan de campaña de “ STOP Invasione” o para la invasión<sup>7</sup>. El slogan nos permite asociar la idea de invasión con que el país no para de recibir inmigración y da una connotación de enemigos a los inmigrantes. De esta manera, se intuye la línea de pensamiento del actual ministro de interior que considera la inmigración como una amenaza (Pozzoni, 2018). En su discurso enfatiza la importancia del catolicismo como identidad de los italianos fomentando de esta manera una división entre la población además de la asociación del aumento del crimen con la inmigración ilegal, dejando claro una vez más que son una amenaza (Bulli & Soare, 2018) y que Italia deberá ir primero.

En su corta legislatura, ya han cerrado los puertos a diferentes ONGs del norte de Europa (Sea watch y Sea eye) este mes de enero. Además, ya ha aprobado leyes para el endurecimiento de la inmigración en Italia. Este decreto incluye la expulsión del país de personas solicitantes de asilo que cometan un delito. El 6 de junio, rechazó la propuesta de la UE de compromiso con los refugiados por ser juzgado como insuficiente ayuda a los países frontera como Italia (Marrone, 2018). Será de interés europeo analizar cómo se sigue desarrollando su legislatura.

## 2. Política migratoria: Unión Europea

En el origen de la Unión Europea con el Tratado de Maastricht firmado en 1992, se organizó las competencias en tres tipos de competencias:

- **Competencias exclusivas:** en las cuales la UE tiene plena capacidad legislativa de la UE, lista cerrada, entre las que se encuentra la política agraria. (art. 3 TFUE).

---

<sup>7</sup> Mirar ANEXO 2: Cartel de Campaña de Marco Salvini, elecciones 2018

- **Competencias compartidas:** Estados y UE, pero los primeros legislaran solo cuando la UE no las ejerza (art. 2.2 TUE). Si lo hace la UE, desplaza la competencia nacional.

- **Competencias de apoyo, coordinación y complemento:** La Acción de la UE es complementaria a la iniciativa estatal y fomenta la cooperación.

La política migratoria entrará dentro de las competencias compartidas y las decisiones se aprueban por unanimidad, es decir que al final se regula de manera escasa porque todos los estados deben llegar a un acuerdo común. Además, no siempre en la práctica los estados llevan a cabo lo acordado por la UE, al ser una política que resulta muy sensible a la soberanía de cada estado.

Como punto de partida, UE está sujeta al derecho internacional, cuya ley sobre refugiados queda recogida en la Convención de Ginebra en 1951 y se crea el estatuto de los refugiados, aprobado posteriormente en 1967 en Nueva York. La política migratoria europea se basa en los Artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) en el cual menciona que la UE debe regirse por el principio de solidaridad y de reparto equitativo entre los países<sup>8</sup>. Según el parlamento europeo el objetivo de todos sus esfuerzos será contar con una política de inmigración europea global, con visión de futuro y basada en la solidaridad. La política de inmigración tiene por objeto establecer un enfoque equilibrado para abordar tanto la inmigración legal como la irregular (Unión Europea, 2010).

Como gran parte de las políticas de la UE, en numerosas ocasiones la realidad se complica y no se acaba de aplicar lo firmado. Como tal, actualmente ningún país de la UE ha sido capaz de hacer frente a la reciente crisis migratoria. Solo en 2016 entraron 362,753 personas huyendo de sus países a la UE por el mediterráneo, de los cuales 5,022 se han reportado como desaparecidos o muertos (Unión Europea, 2010).

---

<sup>8</sup> Mirar ANEXO 1: Artículos 79 y 80 del TFUE

## 2.a Refugiados<sup>9</sup>

Los principales objetivos de la política de asilo de la UE se basa en que los estados establezcan políticas por las cuales puedan ejercer el principio de no devolución a personas que necesiten protección internacional, y se trabaja hacia un Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante SECA). Hay dos reglamentos que regulan esta cuestión. Por un lado, en 2013 se acordó el reglamento de Dublín, por el cual queda establecido que un refugiado debe pedir asilo en el primer país que pisa de la UE, por lo tanto, debido a su posición geográfica Italia recibirá más peticiones que el resto (Ministerio del Interior: Gobierno de España, 2014). La norma está hecha de tal manera que una persona no pida asilo en más de un estado a la vez lo que pone gran presión en los estados que hacen frontera (Cabeza, 2016), como Italia en este caso. Por otra parte, el Reglamento del Eurodac, que regula la obtención de huellas dactilares, que pasan a formar parte de una base de datos europea llamada Eurodac (Ministerio del Interior: Gobierno de España, 2014).

La reciente crisis migratoria ha dejado en evidencia que el sistema no es eficiente y que falta mucha regulación y sistematización de los procesos. El colapso de numerosos sistemas ha llevado a la UE a plantearse nuevas políticas al respecto, para de esta manera poder ayudar a los estados fronterizos, como Italia, que tengan más presión; además de buscar una homogenización de procesos. Entre estas propuestas entra reformar el reglamento de Dublín y crear un espacio más acogedor para aquellos que solicitan el asilo, en total son siete propuestas<sup>10</sup> (CEAR, 2018).

Recientemente con la política con un enfoque de seguridad y prevención de la UE, cada vez el acceso es más complicado. Por lo tanto, se debe tener en cuenta, las personas que no llegan a las fronteras de la UE y pierden sus vidas por el camino. En el Mediterráneo perdieron su vida más de 3.000 personas en 2017, según la OIM (CEAR, 2018). En concreto con rumbo a Italia, según la OIM, se quedaron por el camino 1.268 personas.

---

<sup>9</sup> Ver apartado: Metodología

<sup>10</sup> Mirar ANEXO 5: Respuesta de la UE ante la crisis migratoria.

Por otro lado, las personas que se quedan en los países frontera están en tierra de nadie donde los derechos a penas son respetados.

## 2.b Evolución

En la política migratoria de la UE también ha habido una evolución. En 2011, la comisión europea aprueba el “Enfoque Global de la Migración y Movilidad”: será la primera vez que se penalicen a los países que no apliquen las medidas adoptadas por la UE (Serrano, 2017).

En 2015, tras la tragedia de Catania, la UE organizará una cumbre de emergencia sobre el tema migratorio y se adoptarán a acuerdos de reubicación y reasentamiento. Los estados miembros se comprometieron a reubicar 160.000 personas cuyo primer destino había sido Grecia o Italia. Sólo 30.000 personas fueron parte del programa y en 2017 el TJUE llevó a juicio los países que habían incumplido los acuerdos. Finalmente, en 2018 han sido condenados a la reubicación obligada (CEAR, 2018).

En 2016, la UE llegó a un acuerdo con Turquía para que acogiese a refugiados y no permitiese que fuesen más allá hacia Europa. De esta manera se entiende que la política de UE es reforzar las fronteras de los países vecinos. El resultado ha sido un notable descenso de inmigrantes por la vía de Grecia. Como dato para reflexionar, Turquía, siendo más pobre que todos los países de Europa occidental, acoge más refugiados que los 28 países de la UE (CEAR, 2018).

Los esfuerzos por mantener los valores de los Derechos Humanos en las migraciones se han seguido manteniendo. En 2018, la UE fue una parte importante del “Global Compact on Migration” de las Naciones Unidas, cuyo foco era ver las migraciones desde un punto humanitario (Apap, 2019).

Recientemente, la UE se ha visto obligada a cancelar la operación Sofía, debido a que los países no aceptan que los barcos de rescate desembarquen en sus costas. Por un lado los países del Este del Mediterráneo no quieren cumplir las cuotas de refugiados. Por otro lado, con anterioridad los barcos atracaban en Italia, pero desde marzo de 2019 el gobierno italiano se ha negado a acoger más barcos, lo que ha forzado el cierre de la operación.

### 3. Quienes son los inmigrantes de Italia: cifras

La inmigración es un proceso que siempre ha existido, el problema viene cuando es de manera excesiva o descontrolada, por esta razón es importante conocerlos y ser conscientes de cuantos son y quienes son, sus culturas. Primero, analizará el número de inmigrantes que llegan a las costas de Italia, diferenciando entre los distintos tipos, se seguirá con el estudio de su lugar de salida y finalmente, se abordarán diferentes razones y motivos por los cuales han decidido emigrar de su país.

#### 3.a. Número

El número de inmigrantes en Italia ha ido aumentando progresivamente son menos los que se van y siguen llegando numerosos inmigrantes. En el pasado, Italia fue un país de emigrantes, entre 1860 y 1985, treinta millones de personas emigraron de Italia para huir de las malas condiciones económicas (Hermanin, 2017). Pero la situación poco a poco se fue dando la vuelta, en 1991, 30.000 albanos llegaron a Apulia en un día (Hermanin, 2017), en 2007 eran tres millones de personas inmigrantes, y en 2015 alcanzaron los 5 millones de personas, en comparación con los 60 millones de personas que habitan en Italia<sup>11</sup>.

Los máximos se alcanzaron entre 2015 y 2016, ese año entraron 153.895 personas, y en 2016, 181.459. Tras las acciones tomadas por la UE y el gobierno italiano<sup>12</sup>, el número de personas que ha emigrado hacia Italia ha tomado una tendencia decreciente, en 2017 llegaron a Italia 118.912 personas y, en 2018, entraron 23.276 migrantes (Rovirosa & Herrera, 2019). Por la Ruta del Mediterráneo<sup>13</sup>, se redujo el número de inmigrantes, dato que se ha mantenido en 2018 (CEAR, 2018).

En cuanto a la inmigración ilegal, más complicada de estimar debido a la falta de registros, la Fundación ISMU estima que hay alrededor de 500.000 personas viviendo ilegalmente en Italia, es decir un 0,9% de la población total. Entre ellos, se encuentran las personas que no han conseguido el asilo o las personas cuyas visas han expirado, pero no han dejado el país (The Local Italy: AFP, 2018). En 2017 llegaron 120.000 inmigrantes

---

<sup>11</sup> Ver ANEXO 8: Gráfico inmigración en Italia

<sup>12</sup> Mirar apartado: 1. Evolución: política migratoria en Italia; de la discusión

<sup>13</sup> Ver ANEXO 4: Imagen; Ruta del Mediterráneo

por vía marítima, con un coste de acogida de 4,2 millones de euros (The Local Italy: AFP, 2018).

Resulta de interés entender cómo han colapsado los centros de acogida de refugiados. En 2013 había 22.000 personas en dichos centros para llegar a una cifra de 182.000 personas en enero de 2018, se trata de 7 veces el número en tan solo 5 años (The Local Italy: AFP, 2018). Por otro lado, el número de expulsiones también ha aumentado, pasando a 6,514 en 2017 desde 5,817 personas expulsadas en 2016 (The Local Italy: AFP, 2018).

### 3.b. Nacionalidad

Por nacionalidades, se puede afirmar que los inmigrantes (sin diferenciar en condición) llegan de todas partes. En Europa llegan principalmente de Rumanía, especialmente tras su incorporación en la UE en el año 2007 por la libre circulación de personas. En 2017 había 1.039.584 rumanos en Italia, es la nacionalidad inmigrante más numerosa. La segunda nacionalidad serían los albanos con la mitad de habitantes en Italia que los rumanos. Además, tal y como es habitual en todo cualquier estado es muy habitual la inmigración de los estados vecinos, es decir Suiza y Francia y aunque no hagan directamente frontera, Alemania (El Expansión, 2017).

Cómo no, desde el continente asiático llegan numerosas personas de China y de India. Se puede considerar un fenómeno general la inmigración china y la india. En 2017, había 203.959 y 138.802 indios. Del continente africano, los más habituales son de Túnez con 109.565 inmigrantes. En general los inmigrantes no son el principal problema de Italia ni de Europa, la controversia se ha generado especialmente con las grandes masas de refugiados o con la inmigración ilegal, que no son deseados (Hermanin, 2017). Por lo general estos últimos llegan sin grandes recursos y es necesario darles apoyo (El Expansión, 2017). La principal fuente de inmigración ilegal que llega a Italia viene pasando por Libia de África (The Local Italy: AFP, 2018).

### 3.c. Razón de movilidad

Conocer las motivaciones de los inmigrantes es importante para poder gestionarlos además de alcanzar una mayor comprensión y empatía respecto a ellos. En el año 2017, 135.814 personas alcanzaron la ciudadanía italiana por diversos motivos, no pertenecientes a la UE. Más de un 40 % la consiguió por residencia, es decir por llevar

numerosos años viviendo de manera legal en Italia. Un 15 % por matrimonio, es decir han establecido una relación formal con un italiano/a. Un 6,1% por ius sanguinis, en otras palabras, por familiares italianos. El otro 37% por otros motivos (Conti, 2018).

Por otro lado, de los legalmente aceptados como inmigrantes en Italia (262.772 en 2017, no pertenecientes a la UE, que no necesitan permiso) los motivos varían un poco. Más de un 40 % es por motivos familiares y un 38,5% por asilo por motivos humanitarios, es la cifra más alta que Italia ha alcanzado en su historia. El resto de motivos que representa un 20 % los motivos son entre otros por estudios o trabajo (Conti, 2018).

#### 4. Qué piensan los italianos: estadísticas

Una vez analizado las políticas que se han llevado a cabo por el gobierno italiano y la postura de la UE, nos adentramos en analizar cómo ha ido variando la opinión pública sobre la inmigración y diferentes factores. Los datos se tomarán de encuestas ya realizadas por diferentes entidades<sup>14</sup>.

Es interesante cómo ha evolucionado el porcentaje de personas en Italia que piensa que la inmigración es uno de los problemas más importantes del país. Desde 2002 se había mantenido en torno a un 25% de la población y en la media de los países europeos, llegando a su punto más bajo en 2012 con a penas un 5%. Pero a partir de ese año y coincidiendo con la tragedia de Lampedusa<sup>15</sup>, el número de personas preocupadas por este fenómeno no ha hecho más que crecer hasta posicionarse como el país de la UE al que más le preocupa la inmigración con casi un 50% (European Parliament, 2017).

De manera global la opinión sobre las migraciones se divide en tres, si aumentar el número de migrantes, mantenerlos o reducirlos. La opinión media en 2015 fue de un 34% de personas que preferirían que la inmigración se redujese, un 21% que aumentase y 22% que se quedase tal y como está (Neli Esipova, 2015). En Italia, la opinión negativa aumenta un poco, tal y como aumenta en el resto de Europa (Poushter, 2016).

---

<sup>14</sup> Ver apartado: Metodología

<sup>15</sup> Ver apartado: 1.c. De 2013 a 2014: Enrico Letta; de la discusión

Con la crisis de refugiados en 2016, el 60% de los italianos consideraba a los refugiados como una amenaza para el país (Poushter, 2016). Además, tras la dimisión de Matteo Renzi, las opiniones de los ciudadanos sobre las migraciones fueron bastante negativas. Los más reacios a la acogida de inmigrantes serán los pertenecientes a La Liga Norte en contraposición al Partido Demócrata, en el que casi un 50% sigue queriendo acoger a los inmigrantes. Aún así, es grande la opinión es de no acogerlos y de quienes prefieren deportarlos<sup>16</sup> (Monzón, 2018).

La opinión pública, de las medidas que estaba el gobierno italiano frente a la crisis migratoria, en 2017 era que en general estaba haciendo su trabajo, frente a la opinión sobre al poco apoyo de la UE que se consideraba que había dejado desamparado a Italia (Hermanin, 2017). Como consecuencia, el apoyo a la UE en Italia llegó a mínimos históricos con un 34% de italianos que considera que Italia debería salirse la UE (Stokes, Wike, & Stewart, 2017).

En 2018 en Italia, menos de un 25% consideraba a los inmigrantes (ya fuesen refugiados o no) como buenos. O incluso menos de un 36% les considera personas parecidas a ellos, con las connotaciones que ello puede llegar a tener. Pero a pesar de su preocupación ante la gestión de los inmigrantes y su impacto, la mayoría no tiene opiniones extremistas ante ellos (Tim Dixon, 2018). El 72% cree que Italia debe acoger a inmigrantes y el 45% se siente cómodo con los inmigrantes. El 61% siente está preocupado con el incremento de racismo y discriminación. Por otro lado, 59% piensa que el impacto de la inmigración es negativo (Tim Dixon, 2018)<sup>17</sup>.

De estos resultados se puede deducir que la opción de la población italiana en general sobre los inmigrantes es negativa, a pesar de ello es políticamente incorrecto no querer acogerlos o hablar mal de ellos, pero a la hora de votar, en las elecciones de 2018 han elegido un partido cuyo punto principal es ser anti- inmigración.

---

<sup>16</sup> Mirar ANEXO 6

<sup>17</sup> Mirar ANEXO 7

## 5. El Juego a dos Niveles en la política migratoria italiana

El Juego a dos Niveles en el caso de la política migratoria italiana se concreta en casi cada cambio de orientación en esta política. El gobierno italiano se ha ido escudando en el favor y la popularidad de UE o en la de los italianos a lo largo de esta última década.

La teoría clásica de las Relaciones Internacionales que mejor explica el juego a dos niveles es el liberalismo<sup>18</sup>. En esta teoría imperan el egoísmo y los intereses; se entiende la cooperación como algo que beneficia a ambas partes. De esta manera, tanto el hecho de que los políticos sigan las directrices de la UE, como cuando no lo hacen, ambos cobran.

No se considera constructivismo porque no siempre se lucha por ideales políticos como los derechos humanos o la democracia. Como se ha podido constatar y se desarrollará a continuación, en la política migratoria italiana, en la mayoría de las ocasiones se lucha por el número de votantes, por modas o por discursos. De igual forma, no se considera que la teoría bajo la que se explica el juego a dos niveles es el realismo, porque el sujeto va más allá del interés nacional, tomando decisiones que van más allá de la economía, si no sería complicado explicar las políticas sociales y la cooperación con la UE. No obstante, hay políticos cuyos puntos de vista y políticas encajan más con otras teorías independientemente, debido a que su visión respecto a la política es de una manera determinada.

### 5.a. Silvio Berlusconi: Política Securitaria Comercial

Comenzando en 2008 con el gobierno del magnate milanés, se puede afirmar que respecto a la política migratoria tuvo una visión realista respaldándose en el enfoque securitario a la hora de tomar decisiones. Con su personalidad y cercanía, Berlusconi cautivó a la sociedad italiana, es por esta razón que duró más de la media gobernando (Donofrio, 2013). Más concretamente, se puede considerar que su política se comercializó, centrada en el personaje de Berlusconi, buscando los votos de los italianos. Por otro lado, la UE le exigía medidas de austeridad (E.P: El Confidencial , 2011), y grupos internacionales de

---

<sup>18</sup> Ver apartado: 1.b: El liberalismo; del Marco teórico.

Derechos Humanos criticarán la política de devolución de inmigrantes que se estaba llevando e incluso de refugiados.

#### 5.b. 2011-2018: Cooperación y Austeridad; Acercamiento a la UE

Con el tecnócrata Mario Monti, fueron políticas de austeridad enfocadas a la recuperación de la economía, tal y como venía exigiendo la UE (Cabeza, 2016). Su visión política es claramente europeísta, aunque esta posición acarreará importantes críticas internas. Sus políticas se pueden considerar liberales ya que dentro de la premisa del interés nacional aboga por la cooperación internacional. Sus políticas fueron del todo impopulares dentro los italianos, y Monti se escudó en la necesidad imperiosa de reformar la economía apoyado por la UE.

Enrico Letta, tuvo una visión más constructivista de la realidad. Basándose en la primacía del ideal de los derechos humanos de la UE, quiso reformar el enfoque securitario de la política de Berlusconi<sup>19</sup>. Con la operación Mare Nostrum llevará a acabo una importante labor social. Debido a la tragedia de Lampedusa, seguramente la opinión pública y las exigencias de la UE irían encaminadas en la misma dirección.

Matteo Renzi, otro tecnócrata, ajustó los gastos del gobierno y entre ellos recortó la operación Mare Nostrum. Al comenzar su legislatura afirmó que sus prioridades serían poner a Italia como un referente en Europa y reformar la solidaridad en la economía y la inmigración. La realidad es que tuvo bastantes tensiones con la comisión europea con el cumplimiento de la estabilidad y crecimiento según lo establecido por la UE y consiguió realizar pocos cambios en las materias propuestas (Greco, 2016). Tomando parte del juego a dos niveles, ante la opinión pública declaró que la culpa de que no se estuviese haciendo más por los inmigrantes era de la UE, eludiendo su responsabilidad como país fronterero. Sus políticas se pueden considerar liberales una vez más, buscando el interés de Italia con posibilidad a cooperar.

Paolo Gentinoli y su Ministro de Interior Marco Minniti, se llevaron a cabo las negociaciones con Libia siguiendo el ejemplo del acuerdo Turquía- UE, y siguiendo la

---

<sup>19</sup> Ver apartado: 1.c. De 2013 a 2014: Enrico Letta; de la discusión.

línea de Matteo Renzi. Con esta actitud de cooperación por un lado pero de contención del problema por el otro, dejan entre ver cómo su interés reside no tener que lidiar con el problema.

#### 5.c. Giuseppe Conte y Salvini: Italia y los Italianos Primero

Finalmente, con la política actual de Salvini, que se puede considerar realista, completamente contraria a la inmigración<sup>20</sup> ha sido el ejemplo más claro de este juego a dos niveles. Con este discurso Salvini, yendo en contra de la política de la UE, de las potencias europeas como Francia o Alemania, tiene de su parte la opinión de los ciudadanos, en la cual se escuda para comparecer ante la opinión internacional de Italia. Hasta tal punto ha ido en contra, que la UE ha tenido que cancelar su operación actual (Sofía) de salvamento de refugiados<sup>21</sup>. Esta imagen de dureza le ha servido para llegar al poder como ministro de Giuseppe Conte pero ¿podrán mantenerse frente a las presiones de la UE?, la realidad es que las tensiones con la UE ya han empezado a aflorar (Marrone, 2018).

Resulta oportuno mencionar el cambio radical de la línea argumental de La Liga que supuso su cambio de nombre de La Liga Norte a únicamente La Liga en el año 2013 (Sánchez, 2018). Anteriormente se centraba en las diferencias entre el norte de Italia y el sur también conocidos popularmente por ser víctimas de las mafias italianas y ser menos trabajadores, siendo su lema “Roma ladrona” (Sánchez, 2018). Este cambio tan radical sugiere que movidos por las modas y los votantes, han querido ampliar su alcance más allá de la región norte, ahora que las migraciones son un tema de actualidad en Italia<sup>22</sup>. Resulta así una ilustración del juego a dos niveles liderado por la motivación del poder.

A pesar de que las políticas de Giuseppe Conte responden en su totalidad a una visión realista, donde se mira por el interés nacional, se puede intuir que no se trata del fin último y por lo tanto, nos estaríamos moviendo una vez más en la teoría liberal. Resultará de interés académico analizar cómo se sigue desarrollando su gobierno en política migratoria en los próximos años.

---

<sup>20</sup> Ver apartado: 1.f. De 2018 en adelante: Giuseppe Conte; de la discusión.

<sup>21</sup> Ver apartado: 2.b Evolución; de la discusión.

<sup>22</sup> Ver ANEXO 2: Cartel campaña Marco Salvini, elecciones 2018

Como se ha podido observar, el juego a dos niveles ha sido una constante en la política migratoria italiana. Se trata de una situación compleja ya que son los ciudadanos italianos quienes eligen al primer ministro, por lo tanto, éste debe ganarse su popularidad para poder llegar a gobernar. Una vez en el gobierno, los ministros deben lidiar con diferentes presiones, en este caso la de la UE en especial y la de la comunidad internacional en general. Los políticos se escudan en las presiones de unos y de otros para finalmente muchas veces realizar lo que les conviene personalmente. Quizá sea este juego, cuyo fin es conseguir votos y favores, la razón de fondo que nutre a la inestabilidad política italiana por la que se ha caracterizado a lo largo de los últimos siglos.

# CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Tras una revisión bibliográfica e investigación sobre la política migratoria en Italia en diversas dimensiones, se concluye que:

- El juego a dos niveles es capaz de explicar de manera muy completa la política migratoria italiana. Además se ha podido comprobar que la teoría clásica de las Relaciones Internacionales que mejor encaja con el Juego a dos Niveles es la visión liberal de los políticos italianos, los cuales se mueven por intereses ya sea nacionales o personales, dejando lugar a la cooperación.
- Aunque es atractiva la idea de que Europa y los países que la forman tienen una visión constructivista de la realidad, luchan por la democracia y derechos humanos, no es del todo así. Como se ha podido observar en la política migratoria de Italia, tienen una visión más liberal, donde los intereses personales y nacionales de los políticos están por encima de todo.
- Los políticos se mueven en numerosas ocasiones por políticas populares con el objetivo de “quedar bien” con la UE, alcanzar más votos o ganar favores y se excusan ante las diferentes presiones, y no por ideales políticos como sugiere el constructivismo. Por esta razón, recomiendo fomentar una educación crítica, rica en valores y en ideales fuertes que se nutran del desarrollo histórico de Europa.
- En cuanto a las características del flujo migratorio italiano se puede destacar lo siguiente. El flujo migratorio italiano se puede clasificar en dos tipos. Por un lado los migrantes económicos llegan sobre todo de Europa del este como Rumanía. Por otro lado, los refugiados llegan por la ruta del Mediterráneo, pasando por Libia. El número de personas a sus costas se está reduciendo, llegando a sus máximos en 2016 y 2015. Son estos últimos los que más incomodan a los gobiernos ya que tienen obligación de ofrecerles refugio. En cuanto a los inmigrantes económicos, la mayoría vienen del este de Europa.

- Como se ha constatado, a pesar de que Italia es uno de los países que más clama una intervención de la UE para gestionar los refugiados que llegan a sus costas, países como Alemania, Suecia o Grecia reciben muchas más solicitudes de asilo por habitante. Pese a todo, los refugiados y la inmigración sigue siendo un problema importante para los ciudadanos italianos y así lo han dejado ver en las estadísticas del euro barómetro, marcándolo como uno de los temas que más les preocupa.
- La evolución en esta última década, ha sido marcada, entre otras cosas, por eventos que han permitido cambiar la opinión pública haciéndola más empática. La Tragedia en Lampedusa en 2013 o en Catania, destaparon la cruda realidad de los inmigrantes flexibilizando de esta manera las políticas de los entonces Primeros Ministros.
- Bajo la idea de la seguridad de la nación entre otras, tanto Silvio Berlusconi como Giuseppe Conte, han tomado políticas contrarias a las exigencias de la UE, dejando de lado sus obligaciones para con el derecho internacional de asilo a refugiados, siendo un ejemplo claro en ambas ocasiones de Juego a dos Niveles.
- De la mano de la opinión pública, ha salido recientemente un gobierno cuyas acciones son conscientemente contrarias a la inmigración, por lo tanto la futura evolución del país es hacia a una Italia menos tolerante como hemos podido ir constando en los últimos meses.
- La relación Italia y Libia es complicada por la situación inestable de Libia y resolver su situación es esencial para controlar los flujos de migración. Cada vez que la situación ha empeorado ha habido repercusiones en Italia. Por lo tanto la estabilidad política de Libia y los acuerdos con un gobierno estable son cruciales para controlar la inmigración tanto de Italia como de la UE.
- Todo apunta que los inmigrantes y refugiados seguirán llegando por lo tanto es crucial organizar mejor un sistema de acogida por parte del gobierno italiano para evitar que la ruta del Mediterráneo sea un viaje de vida o muerte.

- Es necesario realizar una acción conjunta desde la UE respecto a las crisis migratorias debido a las grandes necesidades de atención existentes, por lo que los países deben comprometerse en este sentido. Ello será posible si salen adelante proyectos como la SECA, implicando a todos los estados europeos en otorgar una respuesta conjunta a un problema común.

# BIBLIOGRAFÍA

- Apap, J. (2019). *A global compact on migration*. European Parliamentary Research Service.
- Aragall, X. (2009). Migraciones y seguridad en el Magreb: Las políticas migratorias deben vincularse con las políticas de desarrollo de los países de origen, más allá del aspecto de la seguridad. *AFKAR/IDEAS: Gran Angular*, 35-36.
- Archundia, H. A. (2008). *Superando las Fronteras del Discurso Migratorio: los Conceptos de las Teorías de las Relaciones Internacionales en la Aceptación y el Rechazo de los Indocumentados Mexicanos a partir de la Era del NAFTA*. Universitätsbibliothek Tübingen.
- Arteta, A. G. (2003). *Teoría Polític: poder, moral, democracia*. Madrid: Alianza.
- Barbe, E. (1987). El papel del realismo en las Relaciones Internacionales. *Nueva época: revista de Estudios políticos, Julio- Septiembre(57)*, 149- 160.
- Bonomolo, A., & Kirchgaessner, S. (Abril de 2015). *The Guardian*. Recuperado el Abril de 2019, de UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels: <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/italy-pm-matteo-renzi-migrant-shipwreck-crisis-srebrenica-massacre>
- Bulli, G., & Soare, S. C. (2018). Immigration and the Refugee Crisis in a New Immigration Country: The Case of Italy. *Croatian And Comparative Public Administration*.
- Cabeza, M. G. (Junio de 2016). Italia y la Unión Europea: temas de agenda y rediseño de estrategias. *Integración y Cooperación internacional* (22), 22-28.
- Caneva, E. (2014). *The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors* . European university Institute.
- CEAR. (2018). *Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- Chapsal, M. (2016). *Marsilio de Padua o los orígenes del liberalismo político occidental*. Veritas: Journal of philosophy and Theology.
- Comisión Europea. (2014). *Un Sistema Europeo Común de Asilo*. Luxemburgo: Unión Europea.

- Consejo Europeo. (21 de Diciembre de 2018). Política de migración de la UE.
- Conti, C. (2018). *Non-Eu Citizens In Italy. Years 2017-2018*. ISTAT. Roma: ISTAT.
- Delle Femmine, L. (19 de junio de 2018). *El número de refugiados marca un nuevo récord de 25,4 millones*. Obtenido de El País: [https://elpais.com/internacional/2018/06/18/actualidad/1529339481\\_736195.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/18/actualidad/1529339481_736195.html)
- Donofrio, A. (2013). *Berlusconi Y La Espectacularización De La Política*. Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón.
- E.P: El Confidencial . (2011). *Van Rompuy, Merkel y Sarkozy piden a Berlusconi más medidas de austeridad*. El Confidencial .
- Edwards, A. (11 de Julio de 2016). *ACNUR España*. Recuperado el Marzo de 2019, de ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto?: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>
- EFE: elPeriódico. (11 de Noviembre de 2017). Gentiloni: Italia es único país con una política migratoria decente en Europa. *el Periódico*.
- El Economista. (2017). Migración es responsabilidad de la UE: Italia. *El Economista*.
- El Expansión. (2017). Italia - Inmigración. *El Expansión*.
- European Parliament. (2017). *Attitudes towards immigration in Europe: myths and realities*.
- Eurostat. (18 de abril de 2018). *Estadísticas de asilo*. Obtenido de Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es)
- Greco, E. (2016). *Italy's Role in Europe under Renzi*. IAI: Istituto di affari internazionali. Roma: Nouva Cultura.
- Hermanin, C. (2017). *Immigration Policy in Italy: Problems and Perspectives*. Roma: Istituto A ari Internazionali .
- Hoffmann, S. (1998). El Liberalismo político de Jonh Rawls: ¿otra utopía? 48.
- International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). (2013). *Migration and Development Policies and Practices*. Viena: Development Policy Management (ECDPM).
- La Vanguardia. (2018). Trump, junto a Conte, alaba la “muy firme” política migratoria de Italia. *La Vanguardia*.

- Maggi, F. b. (2011). *La Nueva Crisis Política En Italia*. FAES: Cuadernos de pensamiento político.
- Marrone, A. (2018). *The Conte Government: Radical Change or Pragmatic Continuity in Italian Foreign and Defence Policy?* AIA, Defence Programme , Roma.
- Melguizo, S. (24 de Septiembre de 2018). El Gobierno italiano adopta un duro decreto contra los migrantes. *El Mundo*.
- Merelli, A. (11 de Julio de 2017). Matteo Renzi's new defense against anti-immigrant populists in Italy—act like one himself. *QUARTZ*, <https://qz.com/1024963/>.
- Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social: Gobierno de España. (Mayo de 2017). Italia: El Drama Sin Fin De Los Refugiados. *Actualidad Internacional Socio laboral*(212), 244-247.
- Ministerio del Interior: Gobierno de España. (Marzo de 2014). Información sobre el reglamento de Dublín para los solicitantes de protección internacional de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (UE)no 604/2013. *Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado*.
- Monzón, I. (Marzo de 2018). *El discurso anti inmigración protagoniza las elecciones italianas*. Recuperado el Febrero de 2019, de eldiario.es: [https://www.eldiario.es/desalambre/momentos-cambiado-imagen-inmigracion-Italia\\_0\\_745775689.html](https://www.eldiario.es/desalambre/momentos-cambiado-imagen-inmigracion-Italia_0_745775689.html)
- MORA, M. (2011). *El doble juego de Berlusconi y Gadafi*. Roma: El País .
- Neli Esipova, J. R. (2015). *How the world views migration*. Switzerland: International Organization for Migration.
- Oficina de Información Diplomática, Gobierno de España. (2019). *Ficha país: Italia*. Ministerio de Asuntos exteriores , [www.exteriores.gob.es](http://www.exteriores.gob.es).
- Open Society Justice Initiative. (2012). *Italian Migrant Policy*.
- Parlamento Europeo. (2019). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea* . Obtenido de Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>
- Poushter, J. (2016). *European opinions of the refugee crisis in 5 charts*. Pew Research Center.
- Pozzoni, F. (2018). *Anti-Immigration and Anti-Muslim Prejudices: the Case of Matteo Salvini and Lega's Election Campaign 2018 in Italy*. Nationalism Studies Program, CEU.

- Putnam, R. D. (1988). *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level game*. The World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- Rovirosa, D., & Herrera, E. (18 de Enero de 2019). Las cifras que desmienten la crisis migratoria en la UE. *La Vanguardia*.
- Sánchez, G. (2018). *La Liga Norte italiana, del "Roma ladrona" a la conquista del sur*. La Vanguardia.
- Sciortino, C. F. (2008). *New Trends in Italian Immigration Policies: 'To change everything in order to keep everything the same'1* . Real Instituto Elcano.
- Serrano, M. (2017). “La Política Migratoria De La Unión Europea Y Su Impacto En Las Políticas De Cooperación”. *Universidad de Burgos*.
- Soto, R. C. (2008). *Migración, Percepción Cultural Del Trabajador Periférico En El Centro (Constitución Simbólica En Contextos Estructurados)*. Universidad Autónoma De Queretaro Facultad de Filosofía.
- Stokes, B., Wike, R., & Stewart, R. (2017). *Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU*. Pew Research Center.
- Tapia, L. R. (2013). *El concepto de realismo político*. Ril Editores.
- The Local Italy: AFP. (Junio de 2018). *Immigration to Italy: a look at the numbers*. Recuperado el Abril de 2019, de The Local: <https://www.thelocal.it/20180612/immigration-to-italy-numbers>
- Tim Dixon, S. H.-T.-X. (2018). *Attitudes towards National Identity, Immigration and Refugees in Italy*. More in Common.
- Tori, M. (2014). El Fenómeno Migratorio En Italia, Una Cuestión De Seguridad. *iee.es*.
- Unión Europea. (2010). Versión Consonlidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- Zaidy, Z. E. (2017). *EU Migration Policy towards Libya: A Libyan Perspective on the Memorandum of Understanding between Italy and Libya* . Friedrich-Ebert-Stiftung .

# ANEXOS

## ANEXO 1 : Artículos 79 Y 80 del TFUE

### *Artículo 79*

1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:

- a) Las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
- b) La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;
- c) La inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;
- d) La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

3. La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.

4. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

5. El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

*Artículo 80*

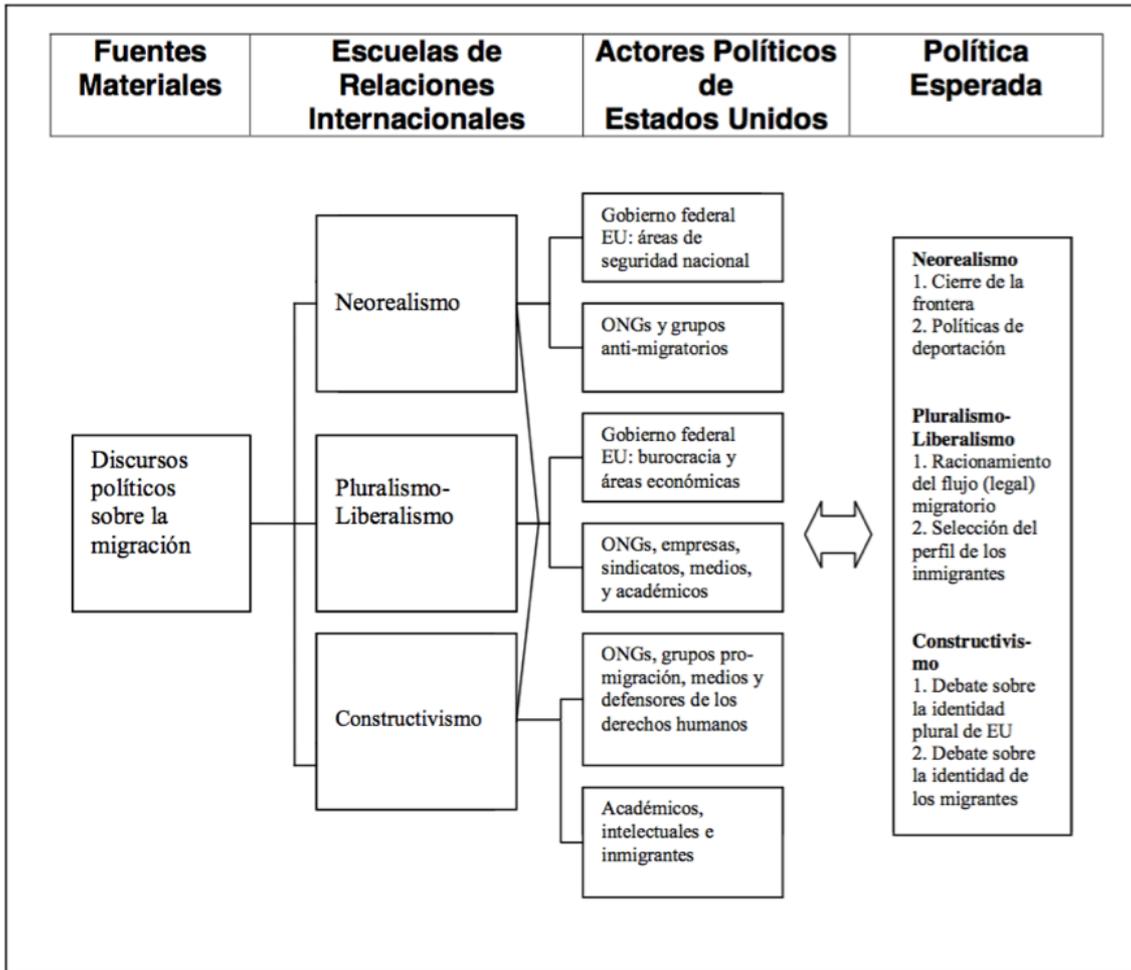
Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio.

(Unión Europea, 2010)



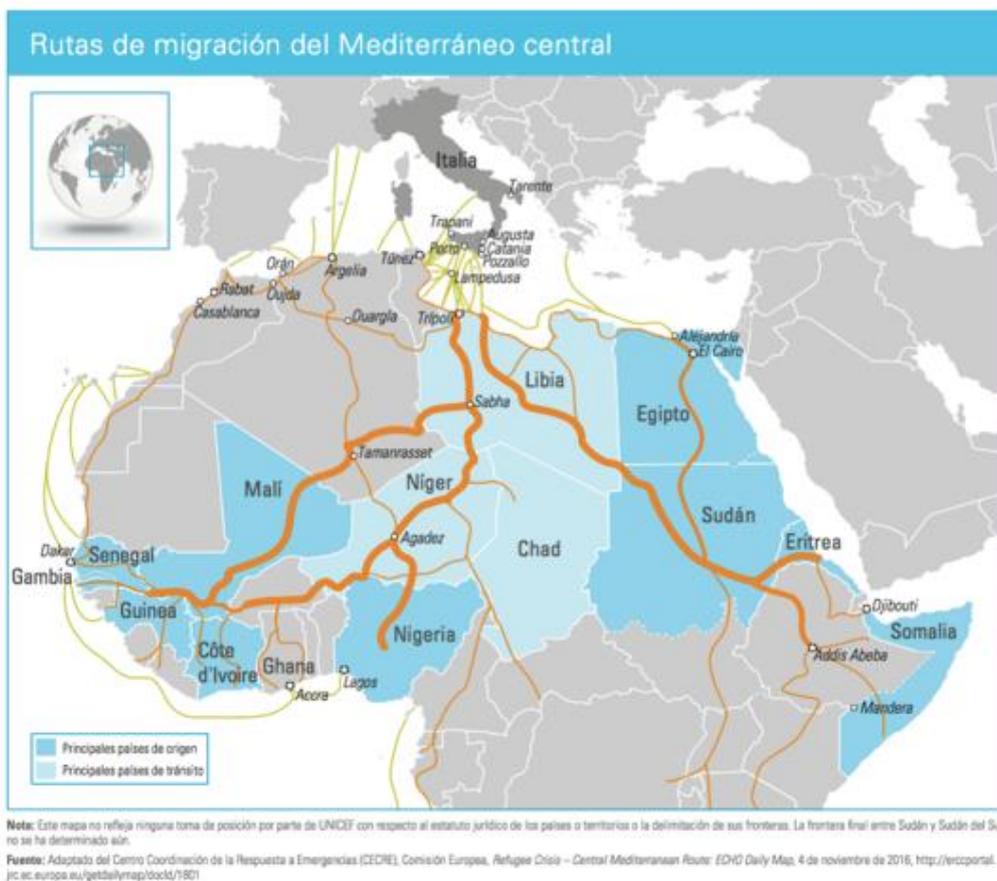
(Pozzoni, 2018)

ANEXO 3: Teorías de las Relaciones Internacionales y políticas esperadas



(Archundia, 2008)

## ANEXO 4: Imagen ; la ruta del mediterráneo



## ANEXO 5: Respuesta de UE ante la Crisis Migratoria

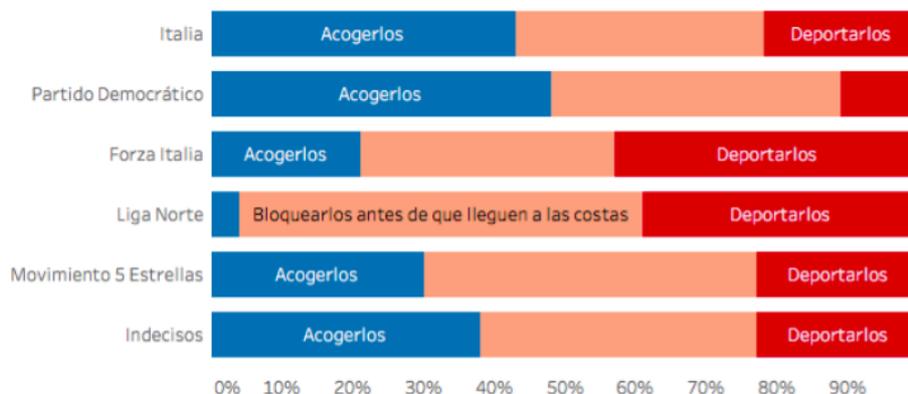
### Dar una respuesta europea al mayor reto de nuestra generación



Fuente: Comisión Europea

ANEXO 6: Opinión pública sobre los Italianos tras la dimisión de Mateo Renzi

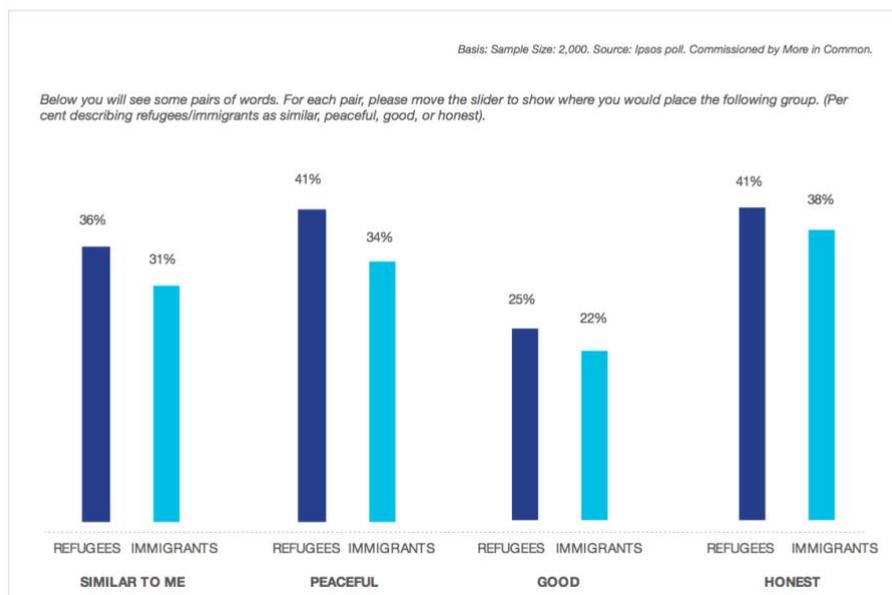
**¿Que deberían hacer con los inmigrantes que están llegando a Italia? Respuestas por electorado de cada partido**



Fuente: SWG

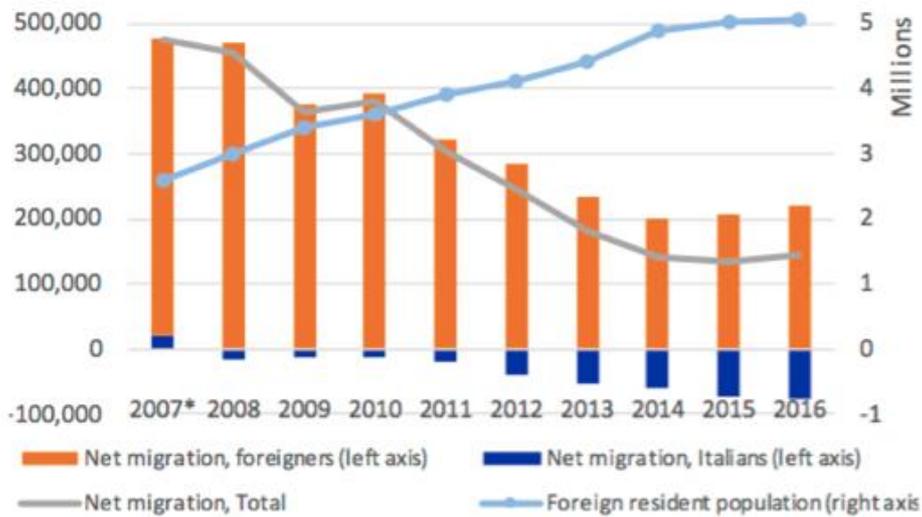
eldiario.es

ANEXO 7: 2018; Opinión de la población Italiana frente a los refugiados



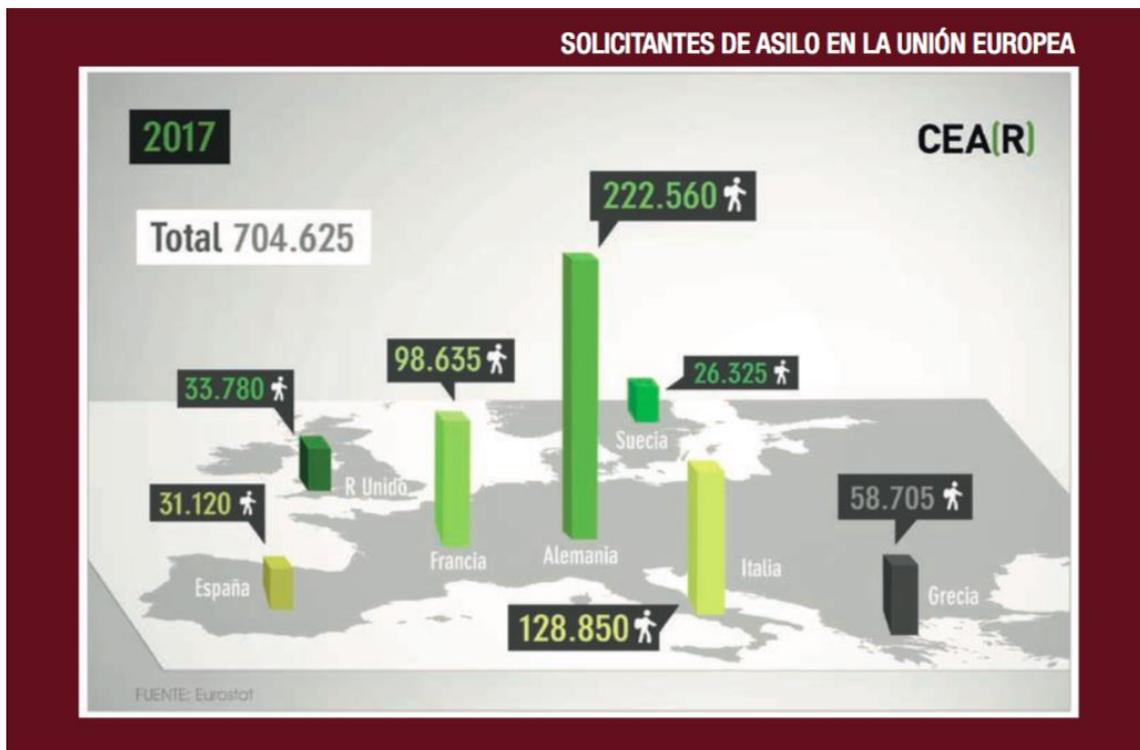
ANEXO 8: Gráfica inmigración en Italia

Fig. 2: Italy's net migration (immigration minus emigration) by citizenship, 2007-2016.



Source: Eurostat [migr\_pop1ctz], last update 30.09.2017

ANEXO 9: Solicitantes de Asilo en la UE



## ANEXO 10: Crisis política en Libia<sup>23</sup>

Libia estaba considerado uno de los países más pobres a mitad del Siglo XX. Consiguió la independencia de Italia en 1951. Idris al-Senussi tomó posesión del control proclamándose rey, ayudado por oficiales ingleses a cambio de la explotación de ciertos recursos naturales que empezaron en 1955. La exportación de petróleo empezó en 1963. En 1969, con su visita a Turquía con el objetivo de llegar a un acuerdo, jóvenes militares aprovecharon para dar un golpe de estado arrestando a altos cargos de la seguridad de Libia. Proclamaron un nuevo régimen con el nombre de la República árabe de Libia bajo el poder del Coronel Muammar Gaddafi que instauró un gobierno socialista con el lema de “Libertad, socialismo y unidad”. A partir de aquí, Libia se encontrará bajo un régimen dictatorial que se dedicará a nacionalizar empresas, organizar una educación pública e incluso será capaz de avanzar mucho la economía, la renta per cápita en el año 2010 era de 14000 USD. Pero la situación política era de todo menos estable y las represiones eran fuertes (Arraf, 2017).

El éxito en las manifestaciones que se había llevado a cabo en Túnez o en Egipto favorecieron que en enero de 2011 un grupo de personas se sublevase contra el poder de Gaddafi. Las protestas se expandieron por todo Libia y la represión empezó a funcionar. Sería el comienzo de una guerra civil. Se estableció el Consejo Transnacional Nacional (TNC) por miembros exiliados de la oposición que intentaron establecer cierto control. Al mismo tiempo, los grupos de protestas, serían por los gobiernos de los países vecinos por amenazar el Status Quo. Para Agosto, los rebeldes ya habían tomado Hubo una intervención por parte de la OTAN (Arraf, 2017).

En agosto de 2012, el TNC transfirió el poder al recién elegido Consejo Nacional General (GNC). Sin embargo, ninguno de los gobiernos sucesivos que surgieron del Consejo logró detener el financiamiento estatal para estos grupos armados o ponerlos bajo control (Arraf, 2017).

La situación de violencia se deterioró a mediados de 2014, cuando Ahmed Maiteeq, ampliamente considerado como respaldado por grupos islamistas con base en Misrata,

---

<sup>23</sup> Ver el informe completo en: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Lybia%20A%20Short%20Guide%20to%20the%20Conflict.pdf>

fue nombrado como el nuevo primer ministro. El 16 de mayo de 2014, el General Khalifa Ha ar lanzó la Operación Dignidad con el propósito de erradicar las milicias islamistas en benghazi. (Arraf, 2017)

El año 2015 estuvo marcado por negociaciones de la ONU para alcanzar un acuerdo de reparto de poder entre las partes en conflicto. Dichas negociaciones resultaron en la adopción del acuerdo político libio mediado por la ONU. (Arraf, 2017)<sup>24</sup>.

En 2017, ACNUR y la OIM, presentes en Libia, describieron los centros de migrantes en Libia como inhumanos, prisiones no oficiales y degradantes. La mayoría de personas han declarado haber sido torturadas y obligadas a trabajar forzosamente. Por su parte la mayoría de mujeres han declarado haber sido violadas (Hermanin, 2017)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Arraf, S. (2017). *The War Report 2017 Libya: A Short Guide On The Conflict*. Ginebra: The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights.

<sup>25</sup> Hermanin, C. (2017). *Immigration Policy in Italy: Problems and Perspectives*. Roma: Istituto A ri Internazionali .