

SOLANES CORELLA, Ángeles, *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*. Prólogo de Mario G. Losano, Dykinson, Madrid, 2001, 273 pp.

En el momento de escribir estas líneas (mayo 2002) el presidente del gobierno español acababa de dejar caer entre sus declaraciones (que seguramente es una forma de anunciar) una posible reforma de la vigente Ley de extranjería 8/2000 cuando hace prácticamente un año que entró en vigor. Como ya se sabe, la vigente Ley 8/2000 vino a reformar la Ley 4/2000 —que, a su vez, venía a derogar la Ley de 1985— antes de que pudiera desarrollar sus efectos. De ahí que aunque pueda saludarse positivamente la intención de reforma, el hecho de que prácticamente en sólo dos años podamos llegar a disfrutar (o a padecer) tres leyes distintas sobre la misma materia (sin contar con el posible pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que admitió diversos recursos de inconstitucionalidad a la Ley 8/2000 en mayo de 2001 cuya resolución aún se encuentran pendiente) pone de relieve el carácter errático e improvisado que han tomado las políticas de extranjería en nuestro país así, como el hecho de que en general, como dice muy acertadamente Ángeles Solanes en su libro, en lugar de hacer política *de* la inmigración se ha hecho (y se hace) política *con* la inmigración, llevando el fenómeno migratorio a un terreno del debate y la discusión política más bien electoralista en el que la imagen pública y el número de votos es lo que acaba por determinar las preocupaciones de los partidos. «Esta política de *clientelismo* —dice A. Solanes— no resulta beneficiosa para los inmigrantes, pues con ella acaba olvidándose que los extranjeros deben ser *sujetos* de derechos y no meros *objetos* de diversos tipos de intereses».

La similitud entre España e Italia es el punto de partida del interés de Solanes por la normativa italiana. En ambos casos se trata de países del Sur europeo, con muchos kilómetros de costa. Y rodeados en su mayor parte con altos índices de emigración. Y, en ambos casos, marcados por la fuerte presión de su situación geográfica y por las tendencias europeas, los dos países han endurecido en los últimos años los contingentes de entrada apuntando así a una política de inmigración centrada fundamentalmente en lo que la autora califica de «obsesión» por el control de fronteras, ya que el papel fundamental de la política italiana (como de la española) en el contexto europeo reside precisamente en el cierre de fronteras. Ese paralelismo en el punto de partida lleva a Ángeles Solanes a estudiar el caso italiano como un espejo en el que mirarse y en el que la legislación española podría verse en algunos casos, para bien y para mal, reflejada. Pero también en el que, como subraya expresamente Solanes, el legislador español puede aprender de las novedades introducidas por la política italiana (por ejemplo, en la regulación de la entrada en Italia para búsqueda de empleo, o en la definición de los parámetros de la reagrupación familiar, o en el establecimiento de un permiso por motivos de protección social, entre otros aspectos). Aclaremos, de todos modos, que no se trata de un estudio comparativo, sino de un análisis de la normativa italiana, aunque la referencia al caso español está presente a lo largo del texto (precisamente por la similitud entre los dos países). Y de un análisis que combina la descripción de la normativa italiana con la reflexión crítica sobre la misma a partir de los tres principios que inspiran la normativa italiana: el control de los flujos migratorios, la lucha contra la inmigración clandestina y la integración.

El libro está estructurado en su exposición de acuerdo con la propia lógica del itinerario migratorio (entrada, residencia y salida), y ciñéndose al esquema de la Ley 40/98 italiana, que se toma como punto de partida. La autora hace una exposición completa, didáctica y muy bien documentada de la normativa sobre extranjería de uno de los países europeos claves para entender el fenómeno de la inmigración en Europa. El resultado es un trabajo enormemente útil para los interesados por el fenómeno migratorio y las políticas públicas relacionadas con él. Pero no se trata simplemente de un análisis meramente dogmático de la legislación italiana. A mi modo de ver (o de leer) hay una intención fundamentalmente ética y política (o incluso sociológica) que recorre la escritura del libro y que apunta a descubrir no sólo los efectos de naturalización que operan las normas al hacer del extranjero algo casi biológico, o la falsa universalización que se produce al identificar el extranjero con el inmigrante económico, sino también el problema moral fundamental que subyace en la consideración del extranjero no como sujeto de derechos sino como objeto del derecho; un problema que adquiere su máxima expresión en el caso de los inmigrantes indocumentados, o irregulares, y cuya problemática como sujetos al margen del ordenamiento (o como «no sujetos de derechos», como se dice en el libro) ha sido también estudiada por Ángeles Solanes en otros trabajos.

En efecto, la cuestión nuclear a la que apunta el estudio de Solanes sobre la legislación italiana (y que sirve de espejo para otras legislaciones, como la española) es la que se refiere a la doble ciudadanía (o *infraciudadanía*, podríamos decir), que surge de la regulación de la inmigración y que, como dice la autora, «potencia la imagen del extranjero como *ciudadano de serie b*». No en vano, y como sabe la autora del libro, en el caso de los inmigrantes (extracomunitarios, claro, que es de lo que se habla aquí), confluyen las dos principales modalidades de la exclusión en las sociedades contemporáneas: la del mercado y la del Estado. Esa consideración del inmigrante extracomunitario como un ciudadano de segunda está presente tanto en la regulación de la entrada y la residencia en Italia como en el tratamiento de los derechos sociales y políticos de los inmigrantes y en algunos casos, como en el de los centros de internamiento (una figura que el legislador italiano ha copiado de legislaciones como la española), afecta a los derechos humanos más elementales.

De ahí que las propuestas de integración que hace la legislación italiana queden reducidas a pura retórica vacua en un marco normativo en el que lo que priman son las medidas segregacionistas: «¿Dónde están los principios universales (libertad, igualdad, etc.) —se pregunta Ángeles Solanes al estudiar el concepto de integración— en una norma que permite expulsiones sin apenas garantías?, ¿dónde queda esa dignidad de la persona en el caso, por ejemplo, de los extranjeros internados? Esta definición [de integración] no es más que una declaración de buenas intenciones, un *añadido* que no se corresponde sino que contradice muchos de los planteamientos legales». O una más de las contradicciones que Solanes descubre en el entramado jurídico del espejo italiano: por ejemplo, en lo relativo a las regularizaciones (paradigma de una política de remiendos que también serviría para caracterizar el caso español); en el recurso constante a la política de cuotas (que habiendo quedado demostrada su ineficacia, más que como una solución real parecen ser una respuesta a las presiones xenófobas); en materia de lucha contra la inmigración clandestina (articulándola sobre los propios inmigrantes más que sobre las redes de tráfico de personas, y contribuyendo a acentuar a tra-

vés de controles policiales la precariedad de los extranjeros); en la regulación de los procedimientos de expulsión (al favorecer de hecho el internamiento de los extranjeros que entraron regularmente en el país frente a quienes entraron clandestinamente), etc.

En realidad, como pone de relieve A. Solanes, el del espejo italiano es un modelo en el que las buenas intenciones no alteran lo que podríamos considerar los dos ejes que articulan la legislación sobre inmigración: el eje económico y el eje gubernativo. En primer lugar, porque, como dice la autora del libro, la finalidad básica a la que se supeditan todas las medidas de la legislación italiana es garantizar la productividad del inmigrante a través de una serie de medidas *a priori* y *a posteriori* que aseguren en todo momento su solvencia. La normativa italiana es un ejemplo más de «la perpetuación del más puro modelo alemán de *trabajadores huéspedes*, en todos los sentidos, incluyendo, por supuesto, la ausencia de un reconocimiento de derechos más allá de los que podrían considerarse estrictamente fundamentales». E incluso, como puede verse en el libro, a veces afectando también a éstos. El inmigrante queda reducido, como en el modelo del *gastarbeiter* alemán, a mera pieza de un ejército de reserva que deja de ser considerado fin (sujeto de derechos) y pasa a ser utilizado como un medio (u objeto) de la regulación económica y del empleo. Y, en segundo lugar, porque la legislación italiana responde también a una percepción del fenómeno migratorio como una cuestión de orden público, lo que contribuye a alimentar la relación entre inmigración y desviación social y a la criminalización del inmigrante cuando en realidad, como plantea Solanes, y alude también Mario G. Losano en el prólogo del libro, carece de fundamento la idea de que la inmigración es la causa principal del extraordinario aumento de la criminalidad; un debate que, por cierto, hace ya tiempo que los responsables públicos en materia de inmigración vienen promoviendo en España.

Es cierto que en el caso italiano, como en el español, la orientación de las políticas de inmigración está en gran medida condicionada por el contexto europeo. Pero también en este punto, matiza Solanes para el caso italiano, habría que distinguir lo que supone el contexto de lo que es mera excusa o *pretexto* europeo. Entre otras cosas porque, como dice la autora en las primeras páginas del libro, «no debe perderse de vista que la política europea en materia de inmigración no constituye un *a priori* inmodificable sino una realidad futura que debe surgir del concurso de todos los Estados miembros que con sus legislaciones han de marcar las líneas directrices que vayan más allá del mero control, atendiendo a la realidad para la que surgen».

Dice Mario Losano, en el prólogo del libro, que «frente a la inmigración extracomunitaria, los italianos reproducen los prejuicios y el miedo que otras naciones tuvieron en relación con los inmigrantes italianos». Lo mismo puede decirse, y se ha dicho, del caso español. Por eso, mirarse no sólo en el espejo de la inmigración (que nos devuelve la imagen de lo que somos como sociedad) sino en el de otras experiencias y otras políticas, como la italiana, puede ser un buen ejercicio para analizar, reflexionar y hacer propuestas de regulación, más allá de las etiquetas y los estereotipos con que se alimentan, en ocasiones las retóricas gubernamentales. El libro de Ángeles Solanes es, indudablemente, una buena oportunidad para ello.

Andrés GARCÍA INDA
Universidad de Zaragoza