

Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa

Las asociaciones de inmigrantes.

Nuevos actores de las políticas de integración en el ámbito local:
oportunidades y límites en el caso de la comunidad ecuatoriana de
Milán.

Bárbara Del Sole

NUEVOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL: OPORTUNIDADES Y LÍMITES EN EL CASO DE LA COMUNIDAD ECUATORIANA DE MILÁN

Bárbara Del Sole

*Licenciada en Ciencias Políticas y Máster en Gestión de la Inmigración,
investigadora en la Agencia Codici de Milán
barbaradsole@tiscali.it*

RESUMEN

Varios estudios sobre las dinámicas de la relación entre los actores involucrados desde diferentes niveles en el diseño de políticas de integración en el ámbito local, han destacado cómo el desarrollo de colectivos de inmigrantes hacia formas asociativas capaces de asumir un papel activo y de propuesta en el ámbito social hasta ahora ha tenido lugar, casi exclusivamente, en comunidades con larga tradición migratoria y, de todas maneras, en muy contadas ocasiones. El estudio de caso de la comunidad ecuatoriana en la ciudad de Milán y de la evolución de las dinámicas de relación con el Ayuntamiento, la autoridad consular y las organizaciones del Tercer Sector, en la implementación de políticas de inclusión, nos puede ofrecer algunas indicaciones acerca de las oportunidades y de los límites en juego en estos procesos. El estudio revela que la involucración, a veces forzosa, de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de políticas de integración tiene dos tipos de límites: a) es fácil caer en la tentación de considerar las variadas comunidades extranjeras como realidades unitarias, lo cual, puede funcionar desde una óptica de urgencia e inicial, pero a largo plazo no contribuye a la creación de asociaciones cohesionadas y operativas; y b) el fuerte riesgo que implica poner demasiadas expectativas en asociaciones que todavía no están maduras para desarrollar el papel requerido o asignar propiedades de representación de toda la comunidad a asociaciones que son sólo más formalizadas y más visibles para las administraciones públicas, pero que de hecho se hacen portavoces de exigencias que no son compartidas por otros grupos de la misma comunidad. La inmigración ecuatoriana en Milán, desde principios del 2000, se ha transformado rápidamente en una inmigración de familias ahora en una fase de relativa estabilización. A largo plazo, y a medida que la comunidad se va diferenciando en términos económicos, sociales, territoriales, se van diversificando también las exigencias y las prioridades de cada grupo, con lo cual podría resultar más efectivo impulsar una capacidad de acción basada en las necesidades e intereses compartidos entre varios grupos nacionales, es decir, en perspectiva transnacional, sobre todo en lo relativo a temas macro y a reivindicaciones comunes de todos los inmigrantes. Dar visibilidad y reconocimiento a todos los grupos, así como facilitar la creación de redes y la comunicación de determinadas instancias en plataformas institucionales podrían constituir un primer paso de apoyo, por parte de las instituciones públicas, a la aglutinación de intereses colectivos, un presupuesto esencial para la emergencia de formas eficaces de representación.

1. En esta línea léanse las reflexiones de: Conte (2006), Caponio (2006), Carpo (2003) y Mantovan (2003).

En Italia las políticas sociales dirigidas a la integración de inmigrantes en el ámbito local reconocen un papel fundamental a las organizaciones del Tercer Sector que, en un régimen de delegación más o menos formal por parte de las instituciones, se han hecho cargo del desarrollo de intervenciones compensativas y/o complementarias de las actuaciones, a veces de carencias, públicas. En esta línea, muchos estudios sobre las dinámicas de la relación entre los actores involucrados, desde diferentes niveles, en el diseño de políticas de integración en el ámbito local se han centrado en el análisis del papel que los propios inmigrantes pueden desempeñar en este escenario constituido, y han destacado cómo el desarrollo de colectivos de inmigrantes hacia formas asociativas capaces de asumir un papel activo y propositivo en el ámbito social, hasta ahora se ha realizado, casi exclusivamente, en comunidades con larga tradición migratoria y, de todas maneras, en muy reducidos casos¹.

La presencia de una parte de la población formada por inmigrantes procedentes de numerosos y diversos países, así como por comunidades en continua evolución, ha añadido elementos de complejidad en el desarrollo de determinadas intervenciones sociales y ha evidenciado la necesidad de revisar las modalidades de participación en el diseño de políticas y/o en el sistema de gobernanza locales, para que cada actor involucrado pueda tener, por lo menos, una perspectiva de orientación de determinadas acciones. Esta consideración resulta particularmente interesante en relación con los fenómenos migratorios contemporáneos, donde la reconstrucción de comunidades en el exterior se desarrolla en un arco temporal muy reducido, así como con relación al surgimiento de necesidades específicas y a la movilización de grupos como actores sociales, políticos y portavoces de distintos intereses.

Frente a este tipo de fenómenos y ante la imposibilidad de garantizar una representación democrática, hasta el momento, debido a la falta de derecho de voto para los extranjeros, las administraciones a menudo lamentan la ausencia de interlocutores mínimamente estructurados y representativos, es decir, funcionales en el escenario de actuaciones constituido, y en varias ocasiones han intentado obviar tal problema adoptando estrategias de facilitación de los procesos de constitución o de participación de formas asociativas entre inmigrantes. En esta línea, el estudio de caso de la comunidad ecuatoriana en la ciudad de Milán, y de la evolución de las dinámicas de relación con la Administración pública, la autoridad consular y las organizaciones del Tercer Sector en la implementación de políticas de inclusión, nos puede ofrecer algunas indicaciones acerca de las oportunidades y de los límites en juego en estos procesos.

La inmigración ecuatoriana en Milán

Después de una reducida fase pionera formada por inmigrantes procedentes principalmente de la Sierra de Ecuador, desde el año 2002 Italia, en concreto la zona norte del país, se convierte en un territorio de destino para un gran número de ecuatorianos de diversas áreas, sobre todo a consecuencia del anuncio de la futura introducción de medidas restrictivas por parte de España. Italia, en aquel entonces, resultó ser la última

puerta abierta para el acceso a la Unión Europea, además de un país donde se advertía la necesidad de trabajadores extranjeros, sobre todo en sectores poco cualificados de la industria y del cuidado de personas, y donde también ya habían finalizado varios procesos de regularización extraordinarios de extranjeros indocumentados².

Actualmente, en la región de Lombardía los inmigrantes ecuatorianos, con 40.750 personas, constituyen la primera nacionalidad latinoamericana y la quinta extraeuropea después de Marruecos, Egipto, China y Filipinas. Casi el 80% se encuentran en la provincia de Milán, con 16.950 personas en el territorio municipal, y los restantes 15.300 en los municipios de los alrededores³.

Tabla A: Estimaciones del número de extranjeros por nacionalidad presentes en Lombardía a 1 de julio de 2006

	Total provincia de Milán	Milán ciudad	Otros municipios	Total región Lombardía	%
Europa del Este					
Albania	29.950	5.950	24.000	94.150	10,9
Rumania	30.200	8.700	21.450	74.200	8,6
Serbia-Montenegro	2.650	1.500	1.150	13.200	1,5
Otros	33.300	12.200	21.050	84.250	9,8
Asia					
Filipinas	39.700	33.050	6.650	45.400	5,3
China	24.850	17.550	7.300	42.100	4,9
India	2.100	800	1.250	31.700	3,7
Otros	38.550	20.550	18.000	78.650	9,2
África					
Marruecos	25.600	8.350	17.250	98.600	11,5
Egipto	42.350	27.400	14.950	58.050	6,7
Senegal	6.700	2.500	4.200	30.550	3,5
Otros	23.850	11.100	12.750	81.600	9,4
América Latina					
Ecuador	32.300	16.950	15.300	40.750	4,7
Perú	32.400	18.650	13.750	38.900	4,5
Brasil	6.800	3.550	3.250	12.600	1,5
Otros:	17.550	9.300	8.300	35.350	4,1
Total	388.950	198.250	190.700	860.050	100,0

Fuente: Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multiethnicità della Regione Lombardia

El rasgo peculiar de la inmigración ecuatoriana del norte de Italia reside, por una parte, en la fuerte feminización del flujo, ya que los primeros inmigrantes han sido fundamentalmente mujeres, y, por otra, en la rapidez de las reunificaciones familiares, es decir, la inicial y numerosa inmigración femenina se ha transformado en muy poco tiempo en una inmigración de familias. Los siguientes indicios nos muestran la estabilidad en las estancias –o por lo menos de un proyecto de vida en Italia a más largo plazo: aumento del número de niños y jóvenes ecuatorianos presentes en las escuelas de Lombardía (a 1 de julio de 2006 los alumnos de nacionalidad ecuatoriana estaban en cuarto lugar después de marroquíes, albaneses y rumanos, con un total de 5.784 personas; aunque si se considera únicamente la provincia de Milán alcanzan el primer lugar, con 3.908 personas, en los años 2004-2005); el número de hijos nacidos

2. Un análisis cuantitativo y cualitativo preciso de la inmigración ecuatoriana en el norte de Italia se puede encontrar en el informe final de investigación del Proyecto Parques, a cargo de Cologna (2005).
3. Datos estimativos (que incluyen las presencias regulares y no regulares) del "Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multiethnicità della Regione Lombardia", a 1 de julio de 2006: www.ismu.org/ORIM/.

en Italia; el creciente número de viviendas en alquiler regular o de propiedad ocupadas por población de origen ecuatoriano; y la estructura de género del flujo (el carácter femenino del flujo disminuye lentamente, pero de manera constante)⁴.

4. Datos del "Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità della Regione Lombardia": www.ismu.org/ORIM/.
5. La Ley Bossi-Fini relaciona estrictamente la concesión y la duración del permiso de residencia con la obtención y duración del contrato laboral.

Las reunificaciones familiares en muchos casos han adelantado la consecución de una situación laboral y de la vivienda estables, han llevado consigo exigencias mucho más complejas y han aumentado la visibilidad de los ecuatorianos en los espacios públicos, en particular en los barrios de la ciudad con numerosa presencia de latinos y en los parques durante los fines de semana. Esto ha contribuido a generar un cambio radical en la imagen que la sociedad de acogida se había construido sobre el colectivo ecuatoriano. Los estereotipos positivos derivados de la poca visibilidad de las mujeres ecuatorianas empleadas principalmente en sectores con mucha demanda de trabajadores, como el cuidado de ancianos y niños, se vuelven negativos cuando las familias empiezan a utilizar los parques municipales como lugares de reunión y de ocio con modalidades muy distintas a las costumbres de la población autóctona, en particular por la gran cantidad de personas reunidas, el tipo de actividades desarrolladas y el impacto de estas formas de socialización en espacios no organizados para este fin. Además, subsiste un problema de falta de legitimación del uso de algunos espacios públicos para el desarrollo de determinadas actividades.

Los reducidos espacios habitables en las viviendas, las situaciones precarias, la inserción en los sectores de la economía italiana menos remunerados y cualificados, y en muchos casos la falta de permiso de residencia, son elementos que contribuyen a hacer que las reuniones en los parques sean una de las pocas dinámicas practicables de socialización y de compartir el tiempo libre para muchas familias o grupos de ecuatorianos. En el variado universo de los grupos reunidos, no han faltado problemas relacionados con el abuso del alcohol y episodios de violencia en los que se han visto involucrados algunos hombres, sujetos frágiles de la comunidad a causa, entre otras razones, de la mayor dificultad a la hora de encontrar trabajos estables y, consecuentemente, de regularizar su estancia en el país⁵, así como en su dificultad de aceptar un papel muy distinto en el ambiente familiar reconstruido en el exterior. Las familias ecuatorianas han encontrado en Italia muchas dificultades a la hora de reconstruir un equilibrio familiar, sobre todo en el ámbito de las relaciones de género, debido al nuevo y más importante papel asumido por las mujeres, que se han convertido en el sustento principal en la economía doméstica y que, también por la mayor antigüedad migratoria, han recortado espacios de autonomía e independencia que en pocos casos habían experimentado en el país de origen. Esto ha obligado al hombre a una revisión de su papel en las dinámicas familiares a menudo difícil de aceptar que, junto con las mayores dificultades de inserción sociolaboral, ha contribuido a alimentar situaciones de malestar social acompañadas a veces de problemas relacionados con el alcohol y con actitudes conflictivas (Cologna, 2005).

Sin embargo, la mayoría de la prensa local ha reunido este variado universo bajo el título de "emergencia parques", fomentando la creación de estereotipos negativos y actitudes de discriminación por parte de la población autóctona hacia la comunidad ecuatoriana y alimentando las críticas oficiales de algunos comités ciudadanos.

Ante esta situación, la Administración municipal y el Consulado General del Ecuador en Milán empezaron a recibir fuertes presiones para el desarrollo de acciones destinadas a la integración de esta comunidad alternativas al envío de fuerzas policiales.

En los parques, pues, se estaban manifestando dos exigencias distintas: una, relacionada con la necesidad de organizar los espacios de manera adecuada a los nuevos usos y, sobre todo, de encontrar estrategias para limitar las consecuencias de estas formas de sociabilidad de la masa, y otra, relativa a la manifestación del malestar social por parte de algunos miembros de la comunidad no estrictamente conectada con las reuniones en espacios públicos.

La situación entonces involucraba a distintos actores protagonistas de la gestión de las políticas de inserción social: las instituciones públicas italianas y ecuatorianas, el Tercer Sector italiano, y la misma comunidad.

El primer intento de interconexión entre estos sujetos ha sido el “Proyecto Parques – Educación cívica, prevención de la marginalización social y promoción de la integración para la comunidad ecuatoriana de Milán”.

El proyecto⁶ parques-educación cívica, prevención de la marginalización social y promoción de la integración para la comunidad ecuatoriana de Milán

El Ayuntamiento de Milán, en base a la Ley 40/98 “Fondo Nacional para las Políticas Migratorias”, propone convocatorias para el desarrollo de proyectos de integración, en las que establece cada año unas líneas o áreas de interés prioritarias para el territorio municipal. En general son las administraciones locales y el Tercer Sector los que se movilizan para la presentación de proyectos de mejora o activación de nuevos servicios/intervenciones que puedan resolver las carencias de las actuaciones estructurales y destinadas a la población en general. En el caso de de Milán, desde el año 2003 el Ayuntamiento incluye entre su prioridades el “incremento de los lugares de sociabilidad y de representación de las comunidades extranjeras, también en colaboración con los consulados presentes en la ciudad”⁷, y auspicia de esta manera la introducción de dos nuevos actores en el sistema tradicional de acción en el territorio: las propias comunidades y las instituciones representativas del país de origen.

La Oficina de Extranjeros del Ayuntamiento, en colaboración con el Consulado General del Ecuador en Milán, aprovechando las nuevas prioridades locales y en búsqueda de interlocutores representativos de la comunidad, deciden promover la única asociación de ecuatorianos jurídicamente reconocida en aquel entonces para presentar un proyecto encaminado a facilitar la integración del colectivo en colaboración con entidades del Tercer Sector italiano expertas en el ámbito. De esta manera nace el Proyecto Parques que, guiado por objetivos a largo y corto plazo, promueve dos acciones macro: una de investigación y otra de intervención centrada en el tema de la gestión de espacios compartidos. Se estima oportuno, en primer lugar,

6. El proyecto se desarrolló en Milán desde octubre de 2004 hasta diciembre de 2005.
7. Oficina de Extranjeros del Municipio de Milán (marzo de 2005).

obtener un diagnóstico sobre la población ecuatoriana residente en Milán, sus características y sus exigencias a nivel general para orientar las políticas más allá de las acciones de urgencia. Por otra parte, se debe actuar en una óptica a corto plazo en los parques, así que se decide utilizar estos espacios de reunión para promover acciones de prevención y educación cívica a través de personas de la comunidad específicamente formadas.

En el desarrollo de la fase de intervención, las autoridades locales y consulares han querido utilizar la mediación de una asociación ecuatoriana al considerar que la pertenencia al mismo grupo nacional de los destinatarios del proyecto podría dar legitimidad y eficacia a la acción y valorizar el papel de la comunidad. Sin embargo, una de las mayores críticas al desarrollo del proyecto ha sido la dificultad por parte de los operadores en el terreno para estimular la formalización de la participación de los diferentes grupos destinatarios de las acciones. Se trataba fundamentalmente de un problema de escasa legitimidad de los operadores que formaban parte de una asociación integrada por personas con una antigüedad migratoria larga, procedente de la Sierra, y con una inserción sociolaboral ya completada. Por otra parte, los inmigrantes ecuatorianos presentes en los parques estaban todavía en una fase inicial de formalización como sujetos sociales colectivos, cuya prioridad era la de obtener un reconocimiento, tanto por parte de las instituciones italianas como por su propio *in-group*. Además, estos grupos al disponer de una parte muy reducida de sus recursos personales destinada a actividades sociales, preferían dirigirlos hacia la realización de acciones directamente ligadas a la formalización de sus grupos, más que a la contribución de acciones en red con otras entidades. En efecto, resulta bastante complicado que en situaciones iniciales de acomodación los inmigrantes tengan la capacidad de activar dinámicas de comunicación de determinadas exigencias colectivas frente a las administraciones locales. La tendencia inicial es la de conectarse a redes de compatriotas con finalidades de ayuda mutua, esto es, para recrear un tejido social solidario en el país de acogida que pueda ofrecer sostén para problemas comunes como el trabajo, la vivienda, en muchos casos la regularización y el acceso a servicios básicos (sanidad, escolarización de los hijos, etc.), entre otros.

Sin embargo, una consecuencia inesperada de esta primera acción de política de integración hacia la comunidad ecuatoriana ha sido la de estimular la visibilidad de algunos actores sociales ya presentes, aunque sólo haya sido de manera informal. La experiencia del Proyecto Parques y, sobre todo, el acto de clausura del mismo han conseguido hacer calar la idea de que grupos de la comunidad organizados pueden tener un papel activo en el desarrollo de acciones de promoción social en red con las administraciones locales, consulares y el Tercer Sector. En esta fase, el Consulado del Ecuador en Milán y algunos operadores del proyecto se han convertido en destinatarios de muchas demandas que solicitaban orientación respecto a las modalidades de constitución de una asociación, a la formalización de determinadas solicitudes frente a la Administración local, e incluso cursos en técnicas de elaboración y desarrollo de proyectos en ámbito social. Sin duda, se ha reclamado la necesidad de diálogo y reunión entre los grupos que de alguna manera habían entrado en contacto con las actividades del proyecto.

El seminario “Asociacionismo, *leadership* y trabajo social en la comunidad ecuatoriana”

Impulsado por la misma comunidad, el Consulado de Milán –con la colaboración de la Oficina de Extranjeros del Municipio– organizaron un seminario bajo el título: “Asociacionismo, liderazgo y trabajo social en la comunidad ecuatoriana” con tres objetivos fundamentales: intercambio de conocimientos y experiencias, constitución de una agenda social común y creación de una red entre los grupos. Los participantes señalaron dos factores fundamentales como catalizadores de los procesos de activación y formalización de los grupos con el fin de satisfacer exigencias de sociabilidad, cohesión social y mejora de la cualidad de la inserción en el contexto de acogida: el primero es la percepción de ser objeto de procesos de estigmatización que han cambiado la imagen de la comunidad ecuatoriana, asociándola única y exclusivamente a grupos generadores de conflictividad social debido al abuso del alcohol, al paro, los embarazos no deseados y prematuros, etc.; el segundo factor es que las fracturas internas de la comunidad constituían elementos de vulnerabilidad que no favorecían la creación de una red solidaria. Estos dos elementos impulsores de la movilización de los grupos son transversales a muchos otros colectivos nacionales de reciente inmigración, con lo que la acción conjunta con sujetos del mismo grupo nacional resulta ser sólo un facilitador en la unión de fuerzas en estas fases iniciales del proceso y no un objetivo perseguido de reivindicación de la *ecuatorianidad* (Conte, 2006). Asimismo, el Seminario permitió evidenciar distintas perspectivas a través de las cuales cada grupo a diferentes niveles podía contribuir a la integración de la comunidad: asociaciones, en ocasiones mixtas, ya constituidas y bastante capacitadas para llevar a cabo actividades de apoyo al sujeto en riesgo de exclusión social; asociaciones de ayuda mutua de mujeres solas; grupos organizadores de actividades deportivas y/o de interés folklórico; responsables de la prensa local, de oficinas de orientación para inmigrantes y hasta empresarios, psicólogos, educadores.

Frente a esta realidad diferenciada, el primer paso a seguir en el Seminario fue la individuación de una red social que, en base a los objetivos generales de la agenda social compartida creada en el Seminario, hiciese de apoyo a cada grupo en el desarrollo de actividades específicas, convirtiéndose en un *pool* de recursos donde encontrar las colaboraciones para objetivos específicos. Se trataba de desarrollar una red abierta en la cual cada individuo o grupo pudiese ofrecer su aporte en base a las propias competencias y recursos e independientemente de la fase de formalización oficial de su grupo, evitando de esta manera la tendencia frecuente de las asociaciones más estructuradas y con más socios de asignarse la representación de toda la comunidad, que en la realidad es una representación falsa.

Acabaremos esta parte con ejemplos de entrevistas realizadas a diferentes exponentes de grupos de ecuatorianos que reflejan la variedad de visiones surgidas y las diversas perspectivas que pueden contribuir a la integración de la comunidad:

“Mi primer objetivo es la representación de los ecuatorianos, pero esto aún no sucede en la asociación y esto para mí es un punto que no se acaba de resolver (...) es hora de decidirse, o ponemos en primera línea

8. Entrevistas efectuadas en el marco del Proyecto Parques.

estos objetivos o nos ponemos a trabajar en el ámbito social, que va muy bien, pero yo tengo otras cosas que hacer (...)”. *Su idea de asociación, ¿incluye entonces un rol de advocacy?* “Defensa de los derechos, difusión de nuestra cultura, papel de representación para poder ser visibles y poder participar. Quisiera que nos dieran la posibilidad de hablar (...) No quiero crear un gueto, quisiera que fuera el mismo ayuntamiento a pedirnos algo (...)”. (Mario)

“Yo intento organizar cosas siempre con las personas de Milagro, porque las conozco y sé qué tipo de personas son y entonces estoy más tranquilo. Al fin y al cabo, Milagro es una ciudad pequeña, todos hemos sido compañeros en el colegio o vecinos, nos conocemos desde hace años. Tengo la impresión de que el grupo de Milagro en la gestión de la sociabilidad organizada se ha estructurado bastante bien, mejor que otros grupos”. (Juan)

Para usted, ¿cuál podría ser la solución a los problemas que han surgido en los parques? “En mi opinión se debería estimular a las personas a hacer otras cosas. Motivarlas en el sentido de crear espacios donde poder encontrarnos, pero creo que no sólo los ecuatorianos queremos ser tenidos en consideración, sino también otros extranjeros”. (Angel)

“Voy al parque cada domingo porque mi marido juega al fútbol y nos encontramos con otros de la familia, pero a mí no me gusta mucho tomar cerveza”. (Maria)

“Nosotros somos casi 19 clubes, más de 600 personas que se congregan en el parque y llevamos nuestra asociación desde hace casi cuatro años. Lo hacemos para que la gente se encuentre un poco feliz, reunir a nuestros ecuatorianos, pasar un sábado y domingo divertidos, con el respeto que se merecen las personas y manteniendo una disciplina dentro del parque. Los parques son un problema para todos. Gracias a ciertas asociaciones italianas se ha permitido que los parques se reabran ya que estaban tratando de cerrarlos”. (Alejandro)⁸

Límites y oportunidades de cada actor

Comunidad ecuatoriana

Nos parece oportuno subrayar algunos aspectos añadidos sobre la valorización del papel de los miembros de la comunidad como actores sociales. Como se ha subrayado en el discurso sobre el análisis de la inmigración ecuatoriana en Milán, ésta se ha transformado rápidamente en una inmigración de familias en fase de relativa estabilización, aunque los problemas cruciales relacionados con la búsqueda de un trabajo estable y de una vivienda adecuada aparecen a menudo sólo parcialmente resueltos.

En esta situación de relativo asentamiento, caracterizada por el aumento de la complejidad generacional de la población y por una mayor estratificación debido a distintas condiciones socioeconómicas, de extracción social, de capacidad de acceso y de participación en la economía y en la

sociedad locales, se han abierto espacios donde se está manifestando el inicio de una organización asociativa de algunos grupos. Esta complejidad y variedad de situaciones, que irá aumentando proporcionalmente a la antigüedad migratoria, es un punto fundamental que hay que valorar en la implementación de cualquier tipo de acción de integración en el territorio, como el hecho de que el asociacionismo ecuatoriano se encuentra todavía en una fase de evolución.

Las indicaciones que surgieron en el Seminario antes mencionado apuntan a la necesidad de poner en red todas las realidades existentes para intentar recorridos comunes que respeten la autonomía y el nivel de formalización de cada grupo, así como la promoción de figuras líderes distintas en base a los objetivos, capaces de desarrollar actividades de servicio al colectivo y al margen de la utilización de las asociaciones exclusivamente como instrumento de afirmación personal. Teniendo en cuenta las características actuales del asociacionismo ecuatoriano y el sistema de delegación en el Tercer Sector por parte de las autoridades públicas, hasta ahora ha resultado bastante difícil imaginar un papel efectivamente protagonista de éste en el escenario de gestión de políticas de acomodación en la ciudad de Milán, si ello no se acompaña de un proceso de individuación de intereses colectivos fuertes.

El elemento cohesionador de la misma nacionalidad puede resultar útil en una fase inicial para facilitar la unión de recursos, pero a largo plazo puede volverse en una de las causas de agotamiento de las motivaciones propulsoras de las asociaciones. A medida que la comunidad se va diferenciando en términos económicos, sociales, territoriales, se van diversificando también las exigencias y las prioridades de cada grupo, con lo cual a largo plazo podría resultar más efectivo impulsar una capacidad de acción basada en las necesidades e intereses compartidos entre varios grupos nacionales, es decir, en perspectiva transnacional, sobre todo en lo relativo a temas macro y a reivindicaciones comunes de todos los inmigrantes. Parcializar instancias de carácter transversal podría ser causa de una escasa capacidad de impacto.

El Municipio de Milán

A pesar del gran flujo migratorio ecuatoriano hacia el norte de Italia de los años 2001-2002, el Ayuntamiento de Milán ha prestado atención al colectivo ecuatoriano en respuesta a la situación en los parques y bajo la presión de varios sujetos: las asociaciones de vecinos de los barrios con alta presencia de ecuatorianos y de las zonas alrededor de los parques; la prensa local y el mismo Consulado. Ha desarrollado dos tipos de acciones: a) en el ámbito de la seguridad y de orden público, a través del envío de fuerzas policiales a los parques, y b) en el de las políticas de integración, con la financiación del Proyecto Parques, bajo el impulso de la Oficina del Extranjero directamente involucrada en el mismo.

Esta oficina ha tenido un papel fundamental sobre todo en la facilitación del inicio del proceso y en el intento de valorización de recursos procedentes de la misma comunidad, en línea con la reactivación –aunque

9. Un análisis de los datos relativos a las actividades para la integración de los inmigrantes en Lombardía desde 1998 hasta 2004 se puede encontrar en Tosi (2007).
10. Conte (2006), Caponio (2006), Carpo (2003), Mantovan (2003).

mínima— a partir de 2001 de las políticas a favor de los inmigrantes. Por su parte, el Ayuntamiento de Milán ha pasado de una actitud abierta a la inclusión de los inmigrantes de temporada, hasta principios de los 1990, a una fuerte actitud de reducción de los espacios de participación, después de la victoria electoral de la Lega Nord en 1993. Sin embargo, la reanudación de proyectos de integración para inmigrantes se ha concentrado sobre todo en el ámbito de los servicios asistenciales y de primera acogida (Caponio, 2006).

En lo relativo a las actuaciones de las prioridades establecidas en base a la Ley 40/98, en cambio, la Oficina de Extranjeros tiene el mérito de haber querido reactivar el apoyo a acciones no conectadas estrictamente con estos ámbitos⁹. A través del apoyo al Proyecto Parques y del Seminario se ha intentado facilitar la representación de la comunidad y la conexión de ésta con otras realidades involucradas en la gestión de los procesos de integración, con el objetivo de encontrar interlocutores representativos facilitadores de futuras actuaciones.

Los límites de este tipo de actuaciones, que han sido evidenciados también en otros estudios¹⁰ y que han encontrado confirmaciones en el caso de la comunidad ecuatoriana, son de dos tipos: por una parte, es fácil caer en la consideración de las variadas comunidades extranjeras como realidades unitarias, lo cual, como ya se ha subrayado, puede funcionar desde una óptica de urgencia e inicial, pero a largo plazo no contribuye a la creación de asociaciones cohesionadas y operativas; por la otra, existe el fuerte riesgo de poner demasiadas expectativas en asociaciones que todavía no están maduras para desarrollar los papeles requeridos o de asignar atribuciones de representación de toda la comunidad a asociaciones que son sólo más formalizadas y más visibles para las administraciones públicas, pero que de hecho se hacen portavoz sólo de exigencias que no son compartidas por otros grupos de la misma comunidad.

En el ámbito de las convocatorias, a la hora de pretender que se asigne un papel protagonista a las asociaciones de inmigrantes, se deberían tener en consideración las distorsiones que puede generar el sistema, donde a menudo las asociaciones de inmigrantes desarrollan un papel mucho menos efectivo de lo declarado en la planificación de los proyectos, con la consiguiente escasa mejora de la integración de las mismas.

El Ayuntamiento, por su parte, ha continuado con las acciones de control policial y hasta ahora no ha activado ningún proceso de negociación con los actores interesados, tanto italianos como ecuatorianos, para la utilización y organización de las áreas verdes urbanas o para la regularización de determinadas actividades. La Oficina de Extranjeros, además, apoyando al Seminario, ha ofrecido a los grupos ecuatorianos al mismo tiempo una oportunidad de visibilidad y un espacio para reunirse, así como ponerse en contacto y programar eventuales acciones futuras. Seguramente el desarrollo de los procesos puestos en marcha encontrará muchas complicaciones en esta fase inicial sin una continuación del apoyo institucional, ya sea por parte del Consulado o por parte de las instituciones públicas italianas. Por el momento el Proyecto Parques no ha conseguido transformarse en un modelo de referencia para una política de acceso y utilización de los espacios públicos.

En un marco general de escasez de recursos específicos, la promoción de estos tipos de procesos en el ámbito de las políticas de integración en Milán no está todavía al nivel de las estrategias estructuradas, sino que se activa en el terreno de las respuestas de urgencia y gracias a funcionarios sensibles al tema. La consecuencia es que, en cuanto baja la emergencia u ocurren cambios en puestos clave de la Administración, existe un alto riesgo de bloqueo de las actividades iniciadas.

La autoridad consular

En febrero de 2002, como consecuencia de la numerosa inmigración ecuatoriana en el norte de Italia, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Ecuador decidió abrir un Consulado General en Milán en sustitución del Consulado honorario existente, poco adecuado para satisfacer las necesidades crecientes del colectivo. Al comienzo de las acciones del proyecto, el Consulado empezó a establecer contactos con algunos grupos de la colonia a fin de promover actividades de voluntariado relacionadas con el bienestar social de la comunidad. Sin embargo, con motivo del “caso parques”, la autoridad consular, destinataria –como el Municipio– de presiones por parte de la comunidad de acogida y del propio colectivo ecuatoriano, ha ido adoptando una actitud muy favorable y colaboradora hacia las actividades iniciales de planificación del Proyecto Parques, tomando protagonismo sobre todo en la fase de organización del Seminario. Además, a lo largo del proceso, ha demostrado capacidad en el desarrollo de un papel de mediación con las autoridades municipales y empeño a la hora de satisfacer las exigencias logísticas o de integración de la financiación pública. A pesar de ello, las instancias solicitadas en ocasión del “caso parques” para que el Consulado se hiciera portavoz a nivel institucional de las razones de la comunidad, han constituido sólo una parte de las expectativas que el colectivo ecuatoriano ha manifestado tener respecto al país de origen, del cual el Consulado es representante en Milán.

De las entrevistas realizadas a los testigos en el marco del proyecto, se percibe claramente una sensación de fondo de abandono y de fuerte desconfianza con relación a las autoridades gubernamentales del país de origen. En este sentido, es muy importante subrayar que las instancias de reconocimiento de la comunidad en el exterior han ido dirigidas tanto a las instituciones italianas como a las ecuatorianas. Sin embargo, están estrictamente relacionadas con el tema del posible papel que los estados de origen pueden tener en los procesos de integración de los inmigrantes (Pastore, 2001), y con aspectos resolutivos sólo a escala gubernamental (cuotas preferenciales en los ingresos, reconocimientos de títulos, facilitación en las reunificaciones, entre otros), pero que no dejan de tener alguna consecuencia a escala local.

Durante el inicio de actividades de integración dirigidas a la comunidad ecuatoriana, se ha hecho patente la necesidad de que el país de origen tenga un papel activo en la mejora del bienestar de los inmigrantes, destinando una cuota de los impuestos que gravan sobre las remesas o de los ingresos derivados del despliegue de los servicios administrativos consulares de cada circunscripción. La Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores del Ecuador

hasta ahora se ha inhibido en el territorio de Milán. Queda claro que ante esta situación, y en ausencia de un presupuesto específico para el objetivo, el grado y tipo de compromiso del Consulado en el ámbito de las políticas de integración locales es una cuestión sujeta a la sensibilidad por parte del funcionario encargado y a los cambios en las plantillas.

La concesión del derecho de voto a los ecuatorianos en el exterior, ocurrida en el 2006, es demasiado reciente para permitir ni siquiera una reflexión sobre las posibilidades de impacto respecto a estos temas.

Tabla B: Síntesis de los límites y oportunidades de cada actor en los procesos entre Administración municipal, Consulado ecuatoriano y comunidad ecuatoriana

	Oportunidades	Límites
COMUNIDAD ECUATORIANA	<ul style="list-style-type: none"> • Activismo de los grupos movilizad • Variedad de los "servicios" de integración • Fuerza de las redes informales 	<ul style="list-style-type: none"> • Inmadurez del asociacionismo • Situaciones personales precarias • Capacidades limitadas
MUNICIPIO DE MILÁN	<ul style="list-style-type: none"> • Activismo de la Oficina de extranjeros • Contactos con los grupos informales y menos estructurados • Colaboración con la autoridad consular 	<ul style="list-style-type: none"> • Visiones estereotipadas de la comunidad • Preferencia por las intervenciones policiales • Estrategias de "urgencia" • Estrategias <i>top down</i> en las intervenciones
CONSULADO DEL ECUADOR	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilidad hacia temas sociales • Capacidad de negociación institucional • Capacidad de captación de recursos adjuntivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos escasos • Escasa confianza de la Comunidad • Dependencia del gobierno central y escasa autonomía

Conclusiones

Del caso-estudio en cuestión se pueden recoger algunas indicaciones a tener en consideración a la hora de desarrollar políticas de integración en el ámbito local:

- La integración pasa también por formas eficaces de participación de los inmigrantes en el sistema de gobernanza local que las instituciones pueden facilitar. Resulta esencial un conocimiento apropiado de las diferentes realidades o grupos que componen las comunidades de inmigrantes y sus distintos grados de concienciación en cuanto a actores sociales. En este sentido, sería oportuno evitar visiones unívocas y estereotipadas de las comunidades extranjeras, no sólo respecto a las exigencias que pueden expresar sino también respecto a los recursos que pueden poner en juego y al papel que pueden desempeñar como facilitadoras de la integración.
- La involucración forzosa de las asociaciones étnicas como protagonistas de intervenciones de integración puede funcionar en el caso de agrupaciones bien estructuradas, formalizadas y capacitadas para actuar en el sistema constituido de gestión compartida entre instituciones públicas y Tercer Sector. Esto presupone un proceso natural de maduración del asociacionismo que tarda años en culminar y que, más allá de un

objetivo claro, tiene en la estabilidad socioeconómica y en la presencia regular una de sus condiciones esenciales. Sobre todo en el caso de procesos migratorios rápidos y numerosos, se registra la existencia de otros "servicios" de integración que, desarrollados por individuos, grupos y canales de tipo más informal, se hacen portavoces de exigencias que pueden ser muy distintas entre sí. Sería oportuno, por lo tanto, desarrollar instrumentos para valorar a todas las entidades que componen las comunidades, intentando superar el diálogo sólo con grupos más visibles o estructurados, y evitar encajar forzosamente determinadas realidades en esquemas preconstituídos. Se podría pensar en diferentes estrategias de intervención por parte de las administraciones públicas, unas destinadas a involucrar en el sistema las realidades más organizadas, y otras, con el fin de interceptar las que se escapan a una rápida individualización, pero que de manera informal ofrecen servicios muy importantes a la integración de los inmigrantes.

- Dar visibilidad y reconocimiento a todos los grupos, así como facilitar la creación de redes y la comunicación de determinadas instancias en plataformas institucionales podrían constituir un primer paso de apoyo, por parte de las instituciones públicas, a la aglutinación de intereses colectivos, presupuesto esencial para la emergencia de formas eficaces de representación. Sin embargo, estas consideraciones nos llevan a temas que habrá que afrontar y que están estrictamente relacionados con la falta de representación en el ámbito político de una parte cada vez más numerosa de la población residente en el territorio italiano, y con la oportunidad de concesión de "derechos de ciudadanía" basados en la residencia en un territorio y no en la nacionalidad del país de acogida.

Referencias bibliográficas

BLANGIARDO, Gian Carlo, et al. *L'immigrazione straniera in Lombardia. La sesta indagine regionale*. Milano: Fondazione ISMU/Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, 2007. P. 29-45.

CAMPOMORI, Francesca. "Gli operatori dei servizi per gli immigrati: attori del policymaking locale?" En: AMBROSINI, Mauricio, et al. *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati*. Milano: Fondazione ISMU/Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, 2006. P. 153-173.

CAPONIO, Tiziana. "Associazionismo straniero e politiche per gli immigrati: dinamiche di esclusione e partecipazione a livello locale". *Impresa sociale*. No. 2 (aprile-junio 2006). P. 130-155.

CARPO, Federico, et al. "Immigrati e partecipazione politica. Il caso italiano". *CESPI Working Papers*. Rapporto di ricerca del progetto SATCHEL - Research/action on citizenship education for old, new and future EU citizens (2003). <http://www.provincia.lodi.it/oggetti/3044.pdf>.

COLOGNA, Daniele, et al. *Progetto Parques. Educazione civica, prevenzione del disagio, promozione dell'integrazione per la comunità ecuadoriana di Milano. Rapporto finale di ricerca*. Milano: Synergia-Comune di Milano, 2005.

COLOGNA, Daniele; CONTE, Massimo y DEL SOLE, Barbara. *Associazionismo, leadership e lavoro sociale nella comunità ecuatoriana. Rapporto finale*. Milano: Comune di Milano, 2006.

CONTE, Massimo. "I rapporti con le istituzioni locali e il Terzo Settore". En: CASELLI, Marco, et al. *Le associazioni di migranti in provincia di Milano*. Milano: FrancoAngeli, 2006. P. 87-110.

DEL SOLE, Barbara. "Crisi e trasformazione dei ruoli di genere "tradizionali" in emigrazione. Tensioni all'interno delle relazioni familiari: il rapporto di coppia." En: COLOGNA, Daniele. *Progetto Parques. Educazione civica, prevenzione del disagio, promozione dell'integrazione per la comunità ecuatoriana di Milano. Rapporto finale di ricerca*. Milano: Comune di Milano, 2005. P. 37-47.

DAL LAGO, Alessandro. *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano: Feltrinelli, 1999.

FUNDACIÓN CIDOB. *Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: Fundació Cidob, 2006. ISBN: 84-87072-76-3.

MANTOVAN, Claudia. "Immigrazione e cittadinanza: autorganizzazione, partecipazione e rappresentanza degli immigrati in Veneto". En: AIS, *Giovani Sociologi 2005*. Napoli: Civis, 2006.

MASSEY, Douglas S.; ARANGO, Joaquín, et al. *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

PASTORE, Ferruccio y SCIORTINO, Giuseppe. "Tutori lontani. Il ruolo degli Stati d'origine nel processo di integrazione degli immigrati". *CESPI Working Papers* (2001). www.cespi.it/PASTORE/tutori-lontani.pdf.

TANZI, Emilio. "L'integrazione socio-economica degli immigrati: strategie dell'ente locale per la costruzione e la gestione del welfare comunitario". *Azienda Pubblica*. No. 2 (2006). P. 325-350.

ZAPATA BARRERO, Ricard. "¿Existe una cultura de la acomodación en España? Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000". *Documentos Cidob, serie Migraciones*. No. 1 (2004). Barcelona: Fundación CIDOB.