



*Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale*



---

# MIGRAZIONI E RELAZIONI INTERNAZIONALI. L'AGENDA ITALIA AFRICA

---

Africa. Resoconto del Convegno  
del 12 gennaio 2016 alla Farnesina

---

Centro Piemontese di Studi africani

---

## INDICE

<b>Verso la conferenza Italia-Africa</b>	<b>3</b>
<b>Introduzione di Pietro Marcenaro</b>	<b>4</b>
<b>Intervento di Paolo Gentiloni</b>	<b>6</b>
<i>Migrazioni, diritti e relazioni internazionali</i>	<b>9</b>
<i>Prima sessione moderata da Alberto Negri</i>	
<b>Ferruccio Pastore</b>	<b>10</b>
<b>Gianni Bonvicini</b>	<b>12</b>
<b>Luigi Manconi</b>	<b>14</b>
<i>Le migrazioni e i rapporti tra Italia e Africa</i>	<b>16</b>
<i>Seconda sessione moderata da Ugo Melchionda</i>	
<b>Mario Deaglio</b>	<b>17</b>
<b>Lia Quartapelle</b>	<b>19</b>
<b>Massimo Livi Bacci</b>	<b>21</b>

## **VERSO LA CONFERENZA ITALIA AFRICA.**

Quello che segue è un ampio resoconto del Convegno svoltosi al Ministero degli Esteri italiano il 12 gennaio 2016 su “Migrazioni, relazioni internazionali, Africa”.

Il Convegno, organizzato dal Centro Piemontese di Studi Africani (CSA) in collaborazione con l’Istituto Affari Internazionali (IAI), è stato una tappa di un progetto su Migrazioni, diritti e relazioni internazionali, i cui appuntamenti precedenti erano stati il seminario su Lavoro e Migrazioni svoltosi a Torino nel giugno 2015 con la partecipazione dell’ILO e quello svoltosi a luglio 2015 a Roma, in Senato, promosso insieme alla Commissione per i Diritti Umani su migrazioni e diritti umani.

Questi materiali vengono offerti come contributo alla Prima Conferenza Interministeriale Italia/Africa convocata per il 18 maggio 2016 a Roma. Il CSA è in grado di collaborare per dare continuità alla ricerca e al dialogo su questi temi dopo la Conferenza del 18 maggio sia sul piano dell’elaborazione che su quello del monitoraggio di prime sperimentazioni e di organizzazione delle consultazioni e del dibattito pubblico necessario.

Al centro del convegno è stato il tema del “concerto”: è un tema nel quale si collegano politiche e relazioni internazionali e politiche interne di integrazione, negoziati tra gli stati e rapporto con le diaspore. La via è la costituzione di un dialogo che riconosca e metta a confronto gli interessi dei migranti, le loro strategie con quelli dei paesi di origine e quelle dei paesi di accoglienza.

Nonostante le difficoltà che incontra e che incontrerà , che devono indurre a accantonare ogni retorica, l’ispirazione “triple win” deve guidare l’azione politica e istituzionale in questo campo e lo stesso dialogo diplomatico.

Il lavoro che è stato svolto muove dalla consapevolezza che non esistono risposte né soluzioni semplici e facili a una sfida epocale come quella delle migrazioni. L’idea di poter imbrigliare o governare del tutto un fenomeno come quello migratorio, spinto da una forza incontenibile, è indubbiamente una illusione.

Ma è dovere di coloro che governano fare tutto il possibile per ridurre le traversie che il fenomeno migratorio comporta e accrescerne le opportunità, per tutti i soggetti coinvolti.

Senza pretendere di fornire le risposte questi materiali intendono contribuire a riconoscere e a condividere le domande comuni di fronte alla comunità internazionale.

## **Introduzione di Pietro Marcenaro**

*Presidente Centro Piemontese di Studi africani*

### **Perché parlare di migrazioni?**

Perché affrontare oggi il tema delle migrazioni quando tutta l'attenzione e l'impegno, italiani ed europei, sono concentrati sulla questione dei rifugiati e dei profughi? Non è questo un fuggire dalle drammatiche urgenze dell'oggi?

Sappiamo da tempo che il fenomeno dei richiedenti asilo e protezione internazionale è profondamente cambiato: non solo per le sue dimensioni ma anche perché la linea che lo separa dalla cosiddetta migrazione economica è una linea sempre più incerta. Domanda di asilo e migrazioni economiche sono fenomeni intrecciati e in buona misura sovrapposti; richiedenti asilo e migranti attraversano il Mediterraneo sugli stessi barconi.

Anche il termine emergenza appare inappropriato per descrivere il fenomeno dei richiedenti asilo: è un termine che allude a una dimensione temporale determinata della quale si può intravedere la fine. Ma se si guarda al panorama internazionale e all'evoluzione delle crisi e dei conflitti, ci sembra piuttosto di osservare un fenomeno strutturale con le caratteristiche della lunga durata.

Questo Convegno si basa sulla convinzione che riportare il problema dei profughi e dei rifugiati dentro il quadro più generale delle migrazioni aiuti a considerarlo come un fenomeno strutturale e a costruire risposte di governo più adeguate, collocando la discussione e le attuali soluzioni possibili nell'elaborazione di una linea e di una strategia proiettate nel tempo.

### **Perché relazioni internazionali?**

Perché organizzare questo convegno nella sede del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale? Semplicemente perché non esiste altra via per governare il fenomeno delle migrazioni di quella di un concerto tra i diversi soggetti coinvolti. Vogliamo chiederci in che modo le relazioni internazionali possono progredire in questa direzione e dobbiamo farlo partendo dalla realistica considerazione delle grandi difficoltà che la costruzione di una politica europea comune comporta e della fragilità, nonostante i primi passi compiuti, delle intese con i paesi di origine dei migranti.

Forse una delle premesse per costruire un concerto tra soggetti diversi è riconoscere esplicitamente che paesi di provenienza e di transito e paesi di arrivo hanno, almeno in parte, interessi diversi.

Quella che i paesi di arrivo rivolgono ai paesi di origine e di transito è una richiesta di controllo delle frontiere, di controllo dei flussi, di facilitazione dei rimpatri; non è una posizione che consente da sola di costruire su basi solide e durature una gestione comune del fenomeno migratorio.

Il problema della quantità e della qualità dei migranti che possono essere accolti riguarda una parte della concertazione, ma dall'altra parte ci sono - altrettanto importanti - le strategie sulla migrazione dei paesi di origine e i diritti e le aspettative dei migranti, come individui e come collettività, come persone e come diaspore. Non necessariamente gli interessi e i fini dei migranti coincidono con quelli dei paesi di origine o con quelli dei paesi di arrivo.

Quali sono i tavoli di concertazione, le sedi multilaterali e bilaterali, nelle quali i diversi soggetti possono far progredire il dialogo e con esso le possibilità di risposte effettivamente sostenibili? Che ruolo possono svolgere, insieme alle istituzioni politiche, le grandi istituzioni della società civile? Quali passi avanti si possono compiere nelle relazioni multilaterali e quali nei rapporti bilaterali

dopo il vertice Europa -Africa di Malta? Quali sviluppi del Processo di Khartoum e di quello di Rabat si possono ipotizzare?

Qualcuno, certo con un ottimismo esagerato rispetto alla realtà di oggi, ha parlato di un gioco a *triple win*. Forse questo non è praticabile ma serve a dare l'idea di cosa sarebbe necessario fare.

### **Perché Africa?**

Perché è, e ancor più sarà in futuro, l'epicentro del fenomeno migratorio e poi perché rappresenta una delle priorità della politica estera italiana. La riduzione della pressione migratoria globale nei prossimi decenni non sarà un fenomeno omogeneo e la molla demografica africana continuerà a esercitare la sua pressione. Non è realistico ipotizzare che essa possa essere decisamente alleggerita nel medio periodo da politiche di sviluppo o da radicali scelte redistributive.

D'altra parte, la "bomba demografica" africana che vista dall'Europa appare come una minaccia, vista dall'Africa può, a certe condizioni, diventare una risorsa, forse una delle risorse principali per il suo sviluppo. E non mi riferisco solo all'importanza crescente delle rimesse nelle economie dei paesi di origine, tema di grandissima rilevanza e sul quale sono possibili sostanziali progressi. E' nella valorizzazione del proprio dividendo demografico che l'Africa può trovare la risorsa fondamentale per il suo sviluppo, e la parte più consapevole e lungimirante delle classi dirigenti del continente orienta in questa direzione le proprie strategie migratorie.

Qualche settimana fa a Dakar il responsabile per il Senegal della Caritas diceva, con amaro sarcasmo, che gli unici che paiono accorgersi del valore dei migranti sembrano essere i trafficanti di essere umani.

L'Europa e l'Italia possono interloquire positivamente con la domanda di valorizzazione di questo "*human good*", di questo bene umano, facendo della questione delle migrazioni un punto essenziale dell'agenda con l'Africa.

L'Italia, grazie alla sua politica estera, può essere un partner importante e candidarsi a svolgere un ruolo trainante a livello europeo su questa materia, non solo come garante delle frontiere ma anche come protagonista di una politica di nuova apertura.

### **Infine perché diaspore?**

Gli avvenimenti più recenti hanno lasciato quasi in secondo piano nelle opinioni pubbliche l'aspetto economico e sociale delle migrazioni. E' emersa una preoccupazione più profonda che riguarda il futuro della nostra società europea, la sua coesione, la sua stessa sicurezza.

Siamo tenuti a porci questa domanda: è fatale che l'immigrazione alimenti sacche di estraneità e di emarginazione che indeboliscono i pilastri che sostengono la nostra libertà e la nostra democrazia?

La ricerca di una prospettiva diversa invita a vedere il collegamento tra i flussi che arrivano e arriveranno, da una parte, e lo stock di migranti che già risiede in Italia e in Europa dall'altra.

Le diaspore sono cambiate, i telefonini hanno colmato le distanze e i migranti sono connessi permanentemente con la società di provenienza. In qualche misura essi vivono contemporaneamente qui e là: partecipano nella stessa giornata alla società da cui giungono e a quella nella quale sono arrivati. Essi possono essere i mediatori naturali dei processi di integrazione dei nuovi immigrati. Molte indagini hanno evidenziato il possibile contributo delle diaspore allo sviluppo e ai processi di democratizzazione dei paesi di origine. La nuova legge sulla Cooperazione, la 125/2014, prevede un ruolo della diaspora come attore del sistema italiano di cooperazione.

Meno studiato e dibattuto risulta il loro ruolo per ottenere risultati migliori delle politiche di integrazione nei paesi di accoglienza. Eppure è questo che hanno da guadagnare i paesi di

accoglienza dal riconoscimento dei diritti e dalla partecipazione politica dei migranti, che è parte necessaria di una strategia di governo delle migrazioni.

Non è certo un obiettivo facile in tempi nei quali la partecipazione politica è diventata una risorsa generalmente scarsa, ma è singolare che questo tema, nonostante le molte ricerche esistenti, sia assente dal dibattito pubblico e dal confronto istituzionale.

Un contributo importante può venire dalle istituzioni locali, i comuni in primo luogo, che hanno compiuto numerose sperimentazioni, ma è una materia sulla quale potrebbe essere di grande aiuto ascoltare la voce dei paesi di origine e della loro società civile.

### **Intervento di Paolo Gentiloni**

*Ministro degli Esteri e della Cooperazione internazionale*

Il tema Africa, migrazioni, l'agenda Italia Africa è tra le questioni centrali della strategia di politica estera italiana, sia per ragioni storiche e geografiche sia per ragioni economiche e culturali. L'Italia è per la sua collocazione geografica al centro del Mediterraneo, al centro del rapporto tra Europa - Africa e della convergenza tra Europa, Africa, Asia, Medioriente, e quindi in questi ultimi anni al centro di una delle regioni più travagliate del mondo, ma anche con forse maggiori opportunità nel lungo periodo.

Nel 2015 sono arrivati via mare in Europa un milione di migranti<sup>1</sup>, un piccolo segmento dei 60 milioni<sup>2</sup> di migranti che secondo le Organizzazioni delle Nazioni Unite si sono mossi nel mondo nel 2015, ma questo piccolo segmento, ha prodotto nel nostro continente conseguenze che rappresentano una delle questioni più urgenti e più delicate da affrontare. In Italia, nel 2015, sono arrivati via mare 153 mila migranti, 15 mila in meno rispetto al 2014: il 70% di questa cifra sono migranti provenienti dall'Africa subsahariana.

*Il fenomeno dei flussi migratori, non è un fenomeno risolvibile. L'alternativa possibile non è ragionare su quali siano gli strumenti per risolvere il problema delle migrazioni ma quella tra subire o provare a gestire e governare questo fenomeno. Un'Europa che subisce il fenomeno migratorio in ordine sparso seguendo la logica di scaricare la colpa o la responsabilità sui propri vicini è un'Europa a rischio. Un'Europa che ha invece la lungimiranza e il coraggio di prendere in mano questa questione è un'Europa che la può in modo sufficientemente ragionevole governare. Uno degli elementi fondamentali per gestire questo fenomeno è la consapevolezza del fatto che si tratta di un fenomeno di media-lunga durata. Nel 2050 l'Europa vedrà ridotta la*

---

<sup>1</sup> [http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#\\_ga=1.122343435.1895110864.1454836884](http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#_ga=1.122343435.1895110864.1454836884)

<sup>2</sup> <http://www.unhcr.it/news/rapporto-global-trends-2014-dellunhcr-quasi-60-milioni-le-persone-costrette-a-fuggire-dalle-loro-case-in-tutto-il-mondo>

sua popolazione a 700 milioni di persone<sup>3</sup> (nel 2015 la popolazione del continente europeo era di 738 milioni di persone) e l’Africa conterà circa due miliardi e mezzo di abitanti (nel 2015 la popolazione africana equivaleva a un miliardo e 186 milioni di persone). Nonostante le [migrazioni internazionali](#) siano una componente relativamente ridotta dell'andamento della popolazione rispetto al numero di nascite e morti, in alcune zone l'impatto che ne deriva sulla popolazione è importante: si prevede che tra il 2015 e il 2050 l'impatto delle migrazioni sarà particolarmente significativo per i Paesi sviluppati con un alto reddito medio.

**Il secondo elemento importante per ragionare sulla gestione dei flussi migratori in Europa, oltre a prendere atto della dimensione di lungo periodo permanente di questa sfida, è la consapevolezza che la sfida va affrontata in comune, i ventotto Paesi insieme.** *L’Unione Europea è considerata una tra le aree più ricche del mondo, un’importante area commerciale ed è perfettamente in grado di gestire un fenomeno di questa natura a condizione che lo faccia in comune e a condizione di rendersi conto che per farlo in comune le regole che sono state seguite negli ultimi venticinque anni, oggi non sono più adeguate.* L’impostazione su cui si basano i regolamenti di Dublino, immaginata un quarto di secolo fa per far fronte alla crisi del blocco sovietico e ai flussi e agli spostamenti intra europei che quella crisi determinava, sta entrando in crisi davanti alla prova della dimensione dei flussi migratori degli ultimi anni. Il rischio che l'Europa corre è quello di mettere in crisi la libera circolazione delle persone, uno dei pilastri dell’Ue. *Purtroppo si è arrivati a un punto in cui per salvare Schengen bisogna superare Dublino.*

**Un esempio: la Grecia.** Nel 2015 sono entrati in Grecia via mare 851 mila migranti. Secondo le regole di Dublino, salvo poche eccezioni di ricongiungimenti familiari, questi 851 mila migranti avrebbero dovuto essere accolti dal Paese di primo arrivo, cioè dalla Grecia. Questione che si è rivelata difficile da realizzare e che nella realtà dei fatti non si è verificata. I Governi europei si trovano di fronte a situazioni delicate, difficili da affrontare in base alle regole vigenti che chiaramente non funzionano.

In questo contesto uno dei temi su cui ragionare è la questione delle differenze e dell’entità delle differenze tra coloro i quali dentro questi flussi hanno **diritto all’asilo e i cosiddetti migranti economici** che questo diritto secondo le regole europee non hanno. *A livello europeo è importante mantenere questa distinzione sul piano giuridico, ma è fondamentale al tempo stesso sapere che è l’insieme dei flussi migratori inclusi quelli “economici” che ci interpella sia come Governi sia come Unione Europea. L’accoglienza e i rimpatri devono avere una dimensione europea.* E questo riguarda anche la classificazione che si fa tra paesi “sicuri” verso i quali è possibile rimpatriare i migranti e paesi che invece non sono considerati come tali.

La questione è molto concreta se si pensa al grande dibattito che esiste oggi in Europa intorno a paesi come l’**Eritrea** o l’**Afghanistan**, il primo considerato come un paese la provenienza dal quale dà per default il diritto all’asilo e il secondo invece considerato come un paese verso il quale i rimpatri sono per default la scelta da fare. La questione è molto delicata e dà adito a opinioni

---

<sup>3</sup> Rapporto Dipartimento di Affari Economici e sociali delle Nazioni Unite (Undesa)  
[http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key\\_findings\\_wpp\\_2015.pdf](http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf)

diverse e spesso di carattere contrario l'una dall'altra. *Le politiche di rimpatrio, inclusa la classificazione dei paesi sicuri o non, devono essere il risultato di uno sforzo comune europeo perché richiedono logistica, capacità umanitaria, capacità organizzativa, risorse finanziarie e garanzia degli aspetti umanitari, tutte questioni che certamente non possiamo affidare ai singoli Paesi di primo arrivo. Deve essere un impegno di livello assolutamente europeo.*

Negli ultimi dieci anni l'Unione Europea, all'interno del quadro generale della sua politica esterna su migrazione e asilo rappresentato dall'"approccio globale in materia di migrazione e mobilità"<sup>4</sup>, si è impegnata in un ampio dialogo con i paesi del continente africano, a livello bilaterale, regionale e continentale. Ne sono un esempio il processo di Rabat<sup>5</sup>, il processo di Khartoum<sup>6</sup> (2014) e di recente –novembre 2015 – il Vertice di La Valletta<sup>7</sup> tra Africa e Unione Europea che ha fatto scelte importanti come il lancio del *Trust Fund UE*<sup>8</sup> per la realizzazione di progetti specifici. Proprio all'Italia è stato affidato il primo progetto finanziato dal *Trust Fund UE* sulle cause profonde delle migrazioni in Africa, un progetto del valore di 20 milioni di euro, che mira a creare condizioni favorevoli per lo sviluppo economico e l'occupazione in Etiopia.

**La cooperazione allo sviluppo è una componente essenziale della politica estera italiana** e l'Italia dal primo gennaio si è dotata di un nuovo strumento, l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, che in stretta collaborazione con il Ministero, garantisce la migliore efficacia dell'azione complessiva della Cooperazione Italiana.

Affrontare il tema Migrazioni-Africa nel contesto attuale comporta il duplice sforzo di ragionare sia sul rafforzamento della cooperazione tra paesi per affrontare le sfide evidenti sia sulle opportunità della migrazione e sulla sua dimensione positiva. L'Africa, a lungo considerata un "continente perduto", un territorio di migrazioni, fame, carenza e guerra, oggi è indicata nelle previsioni del Fondo monetario internazionale<sup>9</sup> come l'area del mondo destinata, in termini quantitativi, ai tassi di

---

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=IT>

<sup>5</sup> <http://www.processusderabat.net/web/>

<sup>6</sup> [http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2014/20141128\\_political\\_declaration.pdf](http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2014/20141128_political_declaration.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_factsheet\\_emergency\\_trust\\_fund\\_africa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_en.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/>



sviluppo più interessanti, complessivamente il 24% del PIL nei prossimi cinque anni, quasi un 5% l'anno. L'analisi dei dati è incoraggiante anche se non può prescindere dal quadro generale delle sfide e dai problemi ancora presenti e non facilmente risolvibili solo con il traino del PIL.

*L'Italia ha davanti a se una grande occasione, quella di cercare di dare il massimo contributo e non solo sul tema dell'immigrazione: nel continente africano c'è bisogno di infrastrutture, di energia soprattutto di rinnovabile, c'è bisogno di un grandissimo lavoro sulle piccole e medie imprese e sull'agricoltura, di stabilizzazione politica e sviluppo sociale, di empowerment femminile. Sono tutte prospettive difficili ma che sono alla portata dell'Africa nei prossimi anni e alle quali l'Italia vuole dare il massimo apporto anche con la conferenza ministeriale Italia-Africa prevista nel mese di maggio".*

## **Prima sessione: Migrazioni, diritti e relazioni internazionali**

**Modera Alberto Negri**

*Il Sole24Ore*

Il tema delle migrazioni legato a quello delle relazioni internazionali porta con se una questione molto complessa da affrontare, quella della sicurezza: **si può parlare in generale di paesi sicuri e paesi meno sicuri? Di percorsi migratori più sicuri di altri?**

Nonostante sia opinione diffusa che oggi siano più numerosi i paesi insicuri di quelli sicuri, è molto difficile stilare concretamente una classifica: come è possibile distinguere tra un paese sicuro e uno non sicuro? Lo stesso paese potrebbe essere sicuro per alcuni e molto insicuro per altri. Se si prende come esempio la Turchia, che è un paese vicino, con cui l'Unione europea collabora –basti pensare all'ultima missione ad Ankara per discutere la questione dell'afflusso dei profughi dalla Siria e dal quadrante mediorientale- possiamo ritenerlo un paese sicuro? La risposta istintiva della maggior parte delle persone è affermativa, ma se le stesse persone si recassero nell'Anatolia del Sud-Est e visitassero alcuni villaggi rasi al suolo probabilmente cambierebbe il loro punto di vista non potendo negare che per gli abitanti la situazione non sia per niente sicura. Quindi quando si provano a dare dei "certificati di sicurezza", bisogna guardare bene a chi e come li si danno perché purtroppo, molto spesso, quello che appare sicuro ad alcuni ad altri non lo è affatto.

Passando poi a considerare nello specifico i flussi migratori possiamo senza dubbio affermare che la realtà che abbiamo davanti è quella di popoli in cammino che vivono un'insicurezza costante indipendentemente dalle ragioni che li hanno spinti a migrare. Se è vero che possiamo distinguere tra l'immigrato politico e quello economico non possiamo negare che anche il migrante economico affronti situazioni molto rischiose, partendo magari da un paese che non è in guerra ma attraversandone un altro che è in pieno conflitto o comunque rischiando di essere cooptato e assorbito da organizzazioni criminali. In Niger, ad esempio arrivano molti migranti da altri paesi africani che non sono in guerra, ma spesso vengono presi e sfruttati dalle organizzazioni criminali. Forse la questione non è tanto quella di distinguere tra paesi sicuri e non quanto riconoscere che *ci sono vite non sicure, individui a cui non è garantita la sopravvivenza.*

Infine bisogna fare i conti con una questione importante: **quali saranno le conseguenze dei conflitti in atto?** Spesso, come dimostra la realtà di molti paesi africani e mediorientali, gli effetti reali della fine di un conflitto si rivelano devastanti per anni, intere economie vengono distrutte e le persone costrette a emigrare dal paese di origine per trovare una condizione di vita migliore.

## **Ferruccio Pastore**

*Forum internazionale e europeo di ricerche sull'immigrazione*

Il nesso tra migrazioni e politica estera si può ritrovare a fasi alterne più volte nel corso della storia fino ad oggi. Alcuni esempi qui di seguito.

Alle origini della storia repubblicana alcuni tra i primissimi atti significativi di politica estera della nuova Italia sono accordi in campo migratorio, a partire dal protocollo Italo-Belga<sup>10</sup> del 1946. Qualche decennio dopo, all'inizio degli anni Settanta lo shock petrolifero, la recessione mondiale che ne segue, la forte instabilità nell'area mediorientale determinano l'inizio di politiche restrittive verso l'immigrazione e una drastica riduzione del reclutamento di lavoro straniero da parte degli Stati di immigrazione dell' Europa occidentale. Le frontiere vengono chiuse in maniera unilaterale alla migrazione per lavoro e inizia un blackout nei rapporti tra politica migratoria e politica estera. Per un quarto di secolo, in una situazione geopolitica ancora relativamente protetta, l'Europa coltiva l'illusione di una politica migratoria unilaterale "fatta in casa" senza dialogo né concertazione con i paesi di origine e di transito .

Nel corso degli anni Novanta una serie di fattori geopolitici ma anche economici e demografici mettono fine all'illusione dell'unilateralismo migratorio e proprio in questa fase l'Italia svolge un ruolo pionieristico per esempio nel tentare di forgiare leve di politica migratoria estera nuove abbinando quote privilegiate di ingresso, inserite nei cosiddetti decreti flussi, a fronte di un impegno rafforzato da parte di alcuni Paesi importanti del vicinato per controllare i flussi. In quel periodo il ruolo dell'Italia è significativo anche sul terreno della gestione delle emergenze come quella relativa alla missione Alba del 1997 chiaro esempio di come la politica estera può essere mossa da determinanti anche migratorie in maniera importante.

Successivamente, in un contesto in cui il tema dell'immigrazione a livello nazionale ed europeo diventa sempre più ideologizzato, questa sperimentazione pragmatica viene rallentata, c'è uno sbilanciamento della politica migratoria netto sul versante "securitario", sul versante delle risposte di controllo repressive e questo si vede anche nell'unico importante atto di politica estera di quegli anni, l'accordo dell'estate 2008 con la Libia<sup>11</sup> dove la componente securitaria è chiaramente predominante.

---

<sup>10</sup> [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/ddl/42nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/42nc.pdf)

<sup>11</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando\\_wai.asp?codice=16pdl0017390](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando_wai.asp?codice=16pdl0017390)

La crisi economica che inizia nel corso del 2008 porta poi al congelamento dei decreti flussi e, di conseguenza, alla privazione di una leva fondamentale della politica migratoria estera italiana.

Nel 2005 anche l'Europa imposta, sotto la spinta dei tragici eventi alle frontiere di Ceuta e Melilla, una sua politica migratoria lanciando il *global approach to migration*<sup>12</sup> - GAM - che però rimane sostanzialmente sulla carta perché risulta evidente la difficoltà di programmare una politica migratoria estera senza una politica estera sottostante. Nei primi mesi del 2011 questa situazione di protratta inerzia diventa in maniera evidente drammaticamente insostenibile e si avvia una fase convulsa di propulsione di questo tema sul proscenio della politica internazionale. Da questo momento in poi l'intersezione tra migrazioni relazioni internazionali non è più considerata un optional, ma diventa un must, una priorità centrale per l'Italia e per l'Unione europea. La dimensione esterna della politica migratoria diventa una priorità anche perché le soluzioni interne messe a punto tra Paesi di destinazione dell'Unione incontrano enormi difficoltà come ad esempio è successo con i provvedimenti sulla ricollocazione per i richiedenti asilo che, nonostante fossero innovativi, sono rimasti praticamente sulla carta con poche centinaia di ricollocamenti effettivamente compiuti.

Anche il tentativo di attivare una soluzione esterna, di ricorrere a mezzi di politica estera in ambito migratorio incontra ostacoli enormi, in parte di carattere generale come ogni altro ambito di politica estera e in parte di carattere specifico come quelli che si incontrano quando si tenta di individuare contropartite negoziali, nei rapporti con i paesi di origine e di transito, sul terreno specifico della politica migratoria. Per conseguire obiettivi di politica migratoria si utilizzano contropartite di politica migratoria, tipicamente per ottenere una maggiore collaborazione sul terreno dei controlli si offrono aperture sul terreno degli ingressi. Il problema di questo approccio che si presenta lineare sulla carta, è che a livello nazionale dove è stato sperimentato ha funzionato in maniera intermittente (l'esperienza italiana ne è un esempio), ma a livello europeo ha trovato e trova molti ostacoli essenzialmente perché l'Unione Europea non controlla il volume degli ingressi. Sono infatti i singoli Stati ad aver mantenuto la sovranità sul volume degli ingressi e sulla quantità di ammissioni.

Proprio per superare questo ostacolo l'Unione europea ha provato, per esempio, a giocare la carta della mobilità a breve termine e nel 2011 il *global approach to migration* è stato ribattezzato *global approach to migration and mobility* (GAMM) perché giustamente l'Ue ha capito che, essendo la politica dei visti di breve durata -quindi la circolazione diversa dalle migrazioni- di competenza comunitaria come stabilito da tempo, diventava una contropartita appetitosa, potenzialmente efficace per negoziare con i partner dall'altra parte del Mediterraneo. Anche in questo caso, però, si tratta di un ampliamento dello "strumentario" che è sicuramente positivo ma che non funziona in maniera del tutto semplice. Se prendiamo ad esempio gli attuali rapporti dell'Ue con la Turchia nel tentativo di stabilire un *big deal* per frenare i flussi, risulta evidente che esiste una questione problematica di fondo: quell'accordo non funziona perché una delle poste in gioco è la liberalizzazione della circolazione a breve dei cittadini turchi in Europa, concessione che molti

---

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm)

paesi europei, Germania in primis, sono molto riluttanti a concedere al di là della promessa negoziale nei primi incontri politici.

Per affrontare questioni di tale complessità serve un vero e proprio approccio integrato che utilizzi strategicamente tutte le leve della politica estera e non solo quelle specifiche di politica migratoria.

Il Vertice euro-africano di Valletta ha iniziato a fare alcuni passi avanti più concreti in questa direzione: l'istituzione del Trust Fund, e la definizione di un piano d'azione dettagliato. I primi risultati sono già visibili ma il processo di sviluppo congiunto di una politica migratoria euro-africana è ancora all'inizio.

Uno degli obiettivi su cui il piano d'azione di Valletta ha deciso di puntare è ad esempio, la mobilità studentesca. E' previsto per il 2016, il raddoppio delle borse di studio complessivamente concesse dagli Stati europei agli Stati africani rispetto al 2014. Un impegno sicuramente concreto e a brevissimo termine che si basa però sull'idea che basti far studiare i giovani africani, in particolare le future classi di dirigenti africane, in Europa perché possa verificarsi qualche cambiamento. Purtroppo la realtà non è questa, cinquanta anni di storia post coloniale in qualche modo ci dimostrano che nonostante le classi di dirigenti africani si siano formate in gran parte all'estero non sempre poi nei paesi di origine si sono innescati cambiamenti decisivi.

In un policy brief che Fieri sta finalizzando per il Ministero degli Affari Esteri sosteniamo che si debba andare più decisamente e coraggiosamente verso una politica euro-africana di sviluppo congiunto delle risorse umane che non vuol dire soltanto aprire i canali delle borse di studio, ma formare in istituti di formazione comuni anche sul territorio africano le classi dirigenti euro-africane.

## **Gianni Bonvicini**

*Istituto Affari Internazionali*

Il tema "migrazioni e relazioni internazionali" rappresenta un sistema complesso di fattori diversi: sostenibilità economica, controllo dei confini, problemi di sicurezza, rapporti bilaterali e multilaterali, conseguenze sul piano domestico e su quello internazionale, diritti umani e così via. Il fenomeno migratorio coinvolge direttamente molti paesi, d'origine, di transito e di destinazione; è quindi obiettivamente difficile da gestire solo a livello nazionale, pur presupponendo il coinvolgimento attivo dei singoli Stati interessati. Sicuramente per l'Italia il tema delle migrazioni, soprattutto quello che si inserisce nel contesto delle nostre relazioni con il continente africano, è di prioritaria importanza per gli effetti che esso sta avendo sul paese; ma è altresì abbastanza evidente che le modalità di azione e di risoluzione dei problemi ad esso legati non possano essere risolti solo individualmente a livello nazionale. E' necessaria una politica migratoria europea a cui la nostra faccia quotidianamente riferimento.

Negli ultimi mesi del 2015 l'impatto del fenomeno migratorio sull'Europa è stato, in qualche modo, devastante, tanto da avere impattato direttamente sulle stesse fondamenta del processo di integrazione europea. Tre sono gli elementi cruciali da mettere in particolare evidenza.

In primo luogo è riemerso un tema che si pensava superato ormai in via definitiva e cioè quello dei **confini all'interno dell'Unione europea**. I confini tra gli Stati vengono, di nuovo, riproposti

attraverso manifestazioni spesso clamorose come i fili spinati o i muri, mettendo a rischio una delle grandi manifestazioni di volontà di integrazione dell'Unione europea, l'accordo di Schengen.

In secondo luogo stiamo assistendo alla drammatica formazione in Europa di **sottogruppi informali di Paesi**, come il core group del centro Europa o dei paesi di Visegrad, che nulla hanno a che vedere con le regole e con i meccanismi del Trattato di Lisbona, che prevede cooperazioni rafforzate purché disciplinate da criteri comuni e dall'apertura a tutti i paesi che desiderino parteciparvi. Anche in questo caso si manifesta un vulnus grave alla coesione e alla trasparenza dei processi decisionali comuni.

Il terzo elemento importante di questo drammatico momento storico è la **progressiva perdita del senso dei valori su cui si basa l'integrazione europea** e cioè la solidarietà, la tutela dei diritti umani e la libertà di movimento. Rinascono, accanto a questa perdita di valori, non solo fenomeni nazionalisti, ma addirittura di razzismo e si va riaprendo e delineando una rischiosa equazione fra migrazione e terrorismo che rende ancora più difficile affrontare in modo razionale il tema dell'immigrazione.

Se poi si compara quello che sta succedendo nell'Unione europea rispetto all'attuale crisi migratoria con la crisi dell'euro, emergono in maniera evidente i diversi atteggiamenti e strumenti e le differenti politiche adottate. Nel campo dell'immigrazione non esiste una cooperazione rafforzata come esiste nel campo monetario (l'Eurozona), non esiste neanche un'agenzia indipendente e sovranazionale che prenda provvedimenti di emergenza come è il caso della Banca centrale europea nel contesto dell'Euro. Le stesse direttive della Commissione sulle migrazioni legali non si applicano alla fattispecie attuale e Dublino2 chiaramente non funziona e viene largamente disatteso, ma neppure si trova la forza per modificarlo. Manca, inoltre, quello che rappresenta l'applicazione di un principio fondamentale delle politiche dell'Unione europea e cioè il **principio di coerenza**: non vi è traccia di coordinamento con le politiche che indirettamente si collegano al tema dell'immigrazione, come la cooperazione allo sviluppo o la politica di vicinato. Si evidenzia un vero e proprio deficit di regia complessiva da parte dell'Unione europea per quanto riguarda il tema dell'immigrazione ed è necessario chiedersi come intervenire.

**I flussi migratori**, va ricordato, non riguardano solo l'Africa e il Medio Oriente, che rappresentano solo una piccola porzione del grande movimento migratorio nel mondo intero. Non sono solo emergenza dovuta ai conflitti in Libia o Siria. Essi **rappresentano un fenomeno globale** e strutturale da affrontare con una dinamica multilaterale, la cui parola d'ordine deve essere "go multilateral".

L'Unione Europea deve lavorare con maggiore forza per individuare e creare gli strumenti adatti a governare il fenomeno migratorio. E' sicuramente importante che vengano incoraggiati in Africa i processi bilaterali fra UE e paesi africani, come quelli di Rabat e Khartoum, i vertici fra l'Unione europea e l'Unione africana come quello recente della Valletta, ma è fondamentale promuovere anche le strategie sub-regionali e regionali sia in Africa sia in Medio Oriente. Il processo di cooperazione per quanto riguarda i flussi migratori intesi come fenomeno globale, va allargato anche ad altri attori sia europei come la Turchia e la Russia, sia non europei come i paesi del Golfo e la Cina, ma anche ai grandi attori multilaterali come le Nazioni Unite e l'OSCE che ha già aperto un dialogo con i Paesi del Mediterraneo almeno per gli aspetti di sicurezza e di lotta alla criminalità organizzata che sfrutta l'immigrazione.

Le migrazioni devono essere considerate soprattutto un tema centrale di politica estera non solo nazionale ma anche europea oltre che di sicurezza. Da questo punto di vista è abbastanza evidente che prima di tutto debbano essere affrontati, insieme ai diversi partner e alle organizzazioni internazionali, i conflitti in Libia e in Siria, la mancata soluzione dei quali rende emergenziale un tema che di fatto invece è strutturale e che ci riguarderà nei prossimi decenni. E' necessario, inoltre, dare vita a una vera e propria politica migratoria dell'Unione europea sulla base dei principi di coerenza e di solidarietà che dovrebbero essere alla base dell'azione dell'Unione. Vanno inoltre ampliati i compiti di Frontex sul controllo amministrativo dei confini. Va poi istituita una vera e propria Agenzia europea autonoma per la difesa dei confini e una Guardia costiera con l'obiettivo non solo di gestire i flussi ma di evitare il tracollo del sistema di Schengen. Infine è importante che il tema dell'immigrazione, accompagnato dall'indicazione degli strumenti, delle politiche e delle misure istituzionali che devono essere approntate a livello europeo per evitare il rischio di una frammentazione nazionalistica, sia parte della nuova European Global Strategy<sup>13</sup> che sarà discussa nel prossimo Consiglio Europeo di giugno.

## **Luigi Manconi**

*Commissione Diritti Umani del Senato*

Partendo dal presupposto che la capacità di governo del fenomeno migratorio è l'unica alternativa alla catastrofe umanitaria e al disastro dell'Unione europea, che questa capacità di governo deve essere condivisa e corrispondere a una politica comune, pena la sua inadeguatezza e la sua impotenza, e considerando l'elaborazione di un'agenda africana potrebbe dare all'Italia un prezioso ruolo di protagonista anche in considerazione del fatto che proprio nell'asse Europa-Africa è possibile cogliere le potenzialità e le chance di una inversione di tendenza rispetto allo scenario attuale.

Affrontare la complessa tematica dei flussi migratori in relazione alle politiche estere degli stati e dell'Unione europea in un contesto specifico come quello dei rapporti Italia-Africa non può prescindere da un ragionamento sui diritti umani legato alla questione delle cause delle migrazioni e delle motivazioni che muovono le persone a migrare.

Il discorso sulla necessità o meno di distinzione tra **migranti economici** e **richiedenti asilo** è quello che più ci può aiutare a chiarire alcuni elementi fondamentali in questo ambito. Le analisi di natura economica, sociologica e demografica più aggiornate ci dicono che la distinzione tra migranti economici e richiedenti asilo vale sempre meno, i confini tra le diverse figure sono sempre più approssimativi ed è costante la sovrapposizione tra i due flussi di esseri umani. Riconsiderando anche alcuni esempi paese come l'Eritrea e l'Afghanistan è conseguente pensare che sia necessario aggiornare i criteri, le categorie e gli indicatori con i quali si analizzano i flussi migratori. L'esigenza non nasce semplicemente da un bisogno di precisione dell'analisi ma da un fatto consequenziale che riguarda esattamente il grande **tema del sistema di diritti**. *Se si continua ad esaltare, enfatizzare e mantenere viva una distinzione tra migranti economici e richiedenti asilo*

---

<sup>13</sup> <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

*l'esito fatale è che il sistema di protezione per i migranti economici non verrà mai innalzato a livello del sistema di protezione che tutelerà i richiedenti asilo. Avverrà il fenomeno esattamente opposto, diritti e garanzie per i richiedenti asilo saranno ridotti al livello di quelli che tutelano i migranti economici. Mantenere la distinzione in categorie rigide tra migranti economico e richiedente asilo, oltre a non corrispondere alla realtà, equivale sotto il profilo della tutela dei diritti umani a determinare un grave deficit complessivo di affermazione di quegli stessi diritti.*

La questione delle “migrazioni e dell'asilo” va affrontata a partire da un imperativo morale e politico allo stesso tempo, quello che afferma di “dire la verità”. I grandi flussi migratori mettono in discussione non solo gli assetti delle economie nazionali, le strutture giuridiche, i rapporti tra sviluppo e sottosviluppo ma anche le mentalità cioè le idee che ciascun cittadino elabora, coltiva e nei fatti applica nel suo operare quotidiano rispetto al rapporto con gli altri. *Proprio per questo qualunque politica pubblica che non abbia la forza di dire la verità cioè di presentare il tema delle migrazioni come decisivo per il nostro presente e per il nostro futuro e dunque esemplificarne tutte le difficoltà, esplicitarne tutte le contraddizioni, indicare fatiche e possibili soluzioni, compromette il futuro di questo passaggio cruciale della storia umana.*

Nelle ultime settimane la discussione pubblica ci ha dato l'occasione di riflettere su tre esempi molto istruttivi su come la necessità di dire la verità sia la premessa dell'elaborazione di politiche pubbliche razionali e intelligenti. Il primo esempio riguarda la discussione sull'abrogazione del reato di clandestinità. Se si afferma che il reato di immigrazione clandestina si è rivelato inutile e nocivo, la classe politica, i gruppi dirigenti, i fautori d'opinione hanno un solo compito e cioè di sostenere l'inutilità e la nocività di quella fattispecie penale, argomentarla e persuadere il maggior numero possibile di persone che quella fattispecie penale vada abrogata. *Il reato di immigrazione clandestina va abrogato sia perché si riferisce alla penalizzazione non dei comportamenti criminali -cioè quelli lesivi degli altri e di beni giuridici tutelati - ma di una condizione esistenziale, lo status, l'essere sociale, il fatto di essere migrante, sia perché, come hanno argomentato con la massima precisione il capo della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e lo stesso capo della polizia, si è rilevato inutile e nocivo.* Sicuramente l'abrogazione di tale reato implica costi culturali, sociali e elettorali che in questo caso “dire la verità” può comportare in cambio di una crescita difficile di consapevolezza collettiva.

Il secondo esempio riguarda la questione degli scafisti che i migranti pagano per affrontare la traversata in mare. Circa un anno fa la mobilitazione con tutti gli strumenti e le risorse necessari, anche militari, contro gli scafisti ha fatto intendere all'opinione pubblica che gli scafisti fossero la causa e non l'effetto, l'ultima traccia, l'ultimo passaggio organizzato dalla delinquenza di un percorso umano quello dei migranti che ha ben altre motivazioni e radici.

Il terzo esempio si riferisce ai “fatti di Colonia” di Capodanno 2015. Quello che è successo a Colonia la notte del 31 gennaio 2015 ha indotto molti osservatori dalla realtà italiana ed europea a proclamare il fallimento del multiculturalismo. Bisogna però intendersi sul significato del multiculturalismo: è come dire una istantanea della realtà? oppure è sostanzialmente il surrogato di una proiezione delle aspettative ottimistiche della costruzione di una società sulla base dell'incontro etnie, culture e religioni diverse? In realtà anche prima dei fatti di Colonia nell'ultimo quarto di secolo abbiamo assistito più volte a conflitti culturali anche molto accesi, basti pensare alla questione delle mutilazioni genitali femminili in Italia oppure alla questione del velo. *Il multiculturalismo non è altro che è una irresistibile tendenza delle società contemporanee che può*

*essere mediata e governata ma che non può essere immaginata come un percorso agile e agevole. Il multiculturalismo cioè la coesistenza tra culture e tradizioni diverse è un processo faticoso e doloroso ma necessario, non c'è alternativa.*

Questi tre esempi rimandano all'esigenza che un imperativo morale e politico di dire la verità come base per individuare un percorso per lo sviluppo di una Unione europea consapevole delle proprie responsabilità capace di essere accogliente e allo stesso tempo di costruire una propria identità sui valori fondativi della stessa idea di Unione europea e di comunità.

## **Seconda sessione: Le migrazioni e i rapporti tra Italia e Africa**

**Modera Ugo Melchionda**

*Centro Studi e Ricerche Idos*

Il quadro generale dei rapporti tra Italia-Africa in relazione al tema delle migrazioni non può prescindere da alcuni dati importanti. Il continente africano è composto da stati con economie per lo più molto povere - metà della popolazione del continente africano vive con meno di 2.5 dollari al giorno - ma che registrano tassi di crescita molto elevati. Un sesto della popolazione mondiale è africana ed è in forte espansione - secondo le previsioni delle Nazioni Unite più della metà della crescita globale della popolazione tra oggi e il 2050 avverrà in Africa<sup>14</sup> dove la popolazione è destinata a raddoppiare. Sono 31 milioni i migranti africani nel mondo; dieci milioni tra rifugiati, profughi e sfollati .

**In Italia negli ultimi dieci anni l'Africa ha raddoppiato la propria presenza**, passando da 516 mila a più di 1 milione di unità: oggi gli africani in Italia sono quasi un quinto di tutti gli immigrati regolari<sup>15</sup>. Anche per quanto riguarda le domande d'asilo presentate nel nostro paese si conta una fortissima incidenza di persone provenienti dall'Africa subsahariana, su 65 mila domande registrate nel 2014, 10.135 provenivano dalla Nigeria, 9.790 dal Mali, 8.575 dal Gambia e 4.675 dal Senegal.

E' importante che l'Italia, insieme agli altri paesi europei si impegni nei confronti dell'Africa sia sul terreno dei diritti e del loro riconoscimento sia sul terreno della progettualità e del dialogo facendo perno anche sull'aspetto economico e sulle opportunità che si presenteranno. Il Processo di Rabat e quello di Khartoum sono due strumenti importanti delle **relazioni Europa-Italia-Africa** perché affrontano due aspetti delle migrazioni strettamente legati l'uno all'altro: **migrazioni e sviluppo da una parte e controllo dei flussi irregolari dall'altro**. Il timore è che Khartoum limiti Rabat, come Dublino sta limitando Schengen.

---

<sup>14</sup> [http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key\\_findings\\_wpp\\_2015.pdf](http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf)

<sup>15</sup> [http://www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/Scheda%20Dossier%202015\(4\).pdf](http://www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/Scheda%20Dossier%202015(4).pdf)



## Mario Deaglio

*Economista*

Il tema migrazioni, relazioni internazionali, Africa richiede per la sua complessità di essere affrontato dal punto di vista delle cosiddette scienze sociali -politica, economia e demografia- nel loro insieme.

La trattazione concreta di questo problema deve partire da due premesse implicite che troviamo nel modo in cui la nuova ondata migratoria viene trattata dai media.

1) La prima premessa, totalmente non dimostrata, è che la **scelta del migrante** sia una scelta definitiva. In realtà i profughi cercano un rifugio legato alla durata dell'emergenza ma sono tendenzialmente disposti a rientrare nel loro paese d'origine qualora le condizioni migliorassero. Se la piccola e media borghesia siriana migrata in Germania negli ultimi mesi avesse la percezione di condizioni credibili di ricostruzione del suo Paese a breve, probabilmente tornerebbe in Siria. In passato l'immigrazione della ex Jugoslavia in Austria arrivò a contare 700 mila persone, ma quando si stabilizzò la situazione cominciò il flusso di ritorno. I migranti per motivi prevalentemente economici hanno prospettive più lunghe non legate a un'emergenza singola ma almeno all'inizio della migrazione pensano a un possibile ritorno nel paese di origine una volta acquisite le capacità economiche e professionali necessarie. Gli italiani immigrati in Germania negli anni '50 sono in gran parte ritornati in Italia al momento della pensione o poco prima della pensione.

Quindi sia in un caso che nell'altro non è vero che siamo di fronte a una scelta definitiva siamo di fronte a scelte condizionate che richiedono di essere trattate in modo particolare.

2) La seconda premessa è che **i flussi migratori vengono affrontati essenzialmente in termini logistici**. In Europa, l'approccio logistico degli ultimi mesi del 2015 ha oscurato l'aspetto politico e ha portato a discussioni su quote, visti sui passaporti, impronte digitali senza trattare i veri problemi politici in questione. Sicuramente non aiuta il fatto che non esista per i migranti l'equivalente di una Banca centrale europea, cioè di un'istituzione che abbia un potere di supervisione sovranazionale. In realtà bisogna prendere atto del fatto che il paese che accetta sul suo territorio profughi o migranti economici non può rimanere neutrale nei confronti delle situazioni dei paesi di provenienza dei migranti, ma deve impegnarsi politicamente nel breve e nel lungo periodo perché vi si creino condizioni di vivibilità accettabili e di sviluppo e di crescita adeguate.

Se si ragiona sulle misure di politica migratoria da realizzare, bisogna considerare che il lungo periodo sarà sicuramente dominato dal rapporto diretto e inevitabile che lega indissolubilmente Europa e Africa. L'Africa raggiungerà in circa un quarto di secolo qualcosa che viene stimato intorno a un miliardo di persone e l'età mediana dei paesi africani, che è già bassissima, scenderà ancora (in Egitto la metà della popolazione ha meno di 19 anni). Nessuno sta ancora facendo i conti con il fatto che nel giro di due/tre decenni avremo di fronte a noi una popolazione eccezionalmente giovane e eccezionalmente numerosa. Cosa succederà all'economia europea se l'Africa cresce del 5 % l'anno? se cresce prevalente in alcuni settori o in altri? Nonostante il futuro dell'Unione europea si giochi in gran parte sul suo rapporto con l'Africa, si registra su questi temi una desolante carenza di studi e dibattiti.

Come si può impostare il rapporto tra Europa e Africa? La risposta dell'economia classica che si basava soprattutto sul commercio internazionale e sul mutuo vantaggio è per molte linee ancora valida ma non basta. E' necessario un coordinamento di politica industriale, un'indicazione di direzione, una vera strategia. *Può l'Europa effettivamente inserirsi in un processo di crescita economica e di sviluppo sociale e civile dell'Africa al tempo stesso riuscendo così a trovare almeno una parte del sollievo ai propri problemi? Non esiste una risposta certa a questa domanda ma una soluzione potrebbe essere trovata ragionando insieme agli africani su questioni comuni: le due parti del Mediterraneo, i due continenti devono dialogare tra di loro, l'agenda africana deve essere fatta insieme ai paesi africani.*

Per quanto riguarda invece le questioni legate ai flussi migratori nel breve periodo queste rimandano principalmente alla gestione dei migranti e dei profughi in termini logistici. I migranti vengono considerati un po' come oggetti, sono trattati singolarmente e non in relazione alle comunità che costituiscono e in cui vivono. Sono considerati in genere in maniera passiva cioè viene loro richiesto soprattutto di rispettare alcune norme e si trascurano la loro identità che non è solo personale ma anche di comunità. L'Unione europea dovrebbe attrezzarsi a **considerare i migranti come comunità**, individuando quelle che esistono e quelle in via di formazione, istituendo un dialogo con loro e con i rappresentanti di riferimento. Questo può avvenire con tante piccole azioni anche nel primo momento dell'accoglienza.

Prendiamo ad esempio la questione del cibo. Nei centri di accoglienza generalmente si fanno arrivare i pasti già pronti, ma non si è mai pensato di fornire alla comunità le materie prime per gestire autonomamente il confezionamento dei pasti. La comunità dovrebbe essere più autonoma nell'amministrazione dei propri centri. Bisognerebbe fornire ai migranti appena arrivati oltre ai mezzi di prima necessità anche gli strumenti di conoscenza del territorio in cui arrivano, libri, corsi sulla normativa vigente etc. In Germania ad esempio alcune radio trasmettono nelle lingue di provenienza dei migranti e alcuni giornali sono pubblicati nelle lingue dei migranti.

C'è poi un ultimo punto in cui l'aspetto micro, di breve periodo si fonde con quello di lungo periodo: **l'imprenditoria migrante**.

In Italia ci sono 500 mila imprenditori migranti, 135 mila provengono dal mediterraneo. Tra questi si iniziano a contare forti realtà di imprese di immigrati che assumono lavoratori italiani e altre che ampliano la loro attività anche nei paesi di origine. Si comincia a vedere questo tipo di interazione che rappresenta un'operazione culturale di grande importanza rispetto al processo di integrazione e interazione con il paese di accoglienza.

Il riconoscimento per le comunità di migranti, la facilitazione dei rapporti economici a livello micro e l'inizio di un dialogo di lungo periodo che porti alla stesura di progetti e programmi che coinvolgano il continente africano nella sua interezza insieme all'Europa, sono gli strumenti che possono aiutarci a trasformare la questione migratoria in una grande opportunità.

## **Lia Quartapelle**

*Commissione Esteri della Camera dei Deputati*

La questione delle migrazioni ha reso evidente quanto sia strategico che una gamba della politica estera italiana riguardi effettivamente l’Africa. **Il rapporto Italia-Africa sta assumendo una fisionomia propria**, al di là delle dichiarazioni di principio, o di un certo atteggiamento di “carità” che ha caratterizzato l’interesse occidentale verso l’Africa a fine anni Novanta e inizio anni Duemila. E’ un rapporto che deve iniziare a rispondere a questioni globali che riguardano Italia e Africa insieme, di cui le migrazioni sono sintomo e sfogo, non punto di caduta ultimo.

In occasione del recente summit di La Valletta che si è tenuto lo scorso novembre tra l’UE e trentacinque paesi africani, un summit molto atteso perché riprendeva la tradizione di dialogo Europa-Africa su questioni comuni, la principale preoccupazione dei leader europei è stata quella di attenuare il flusso migratorio e salvare Schengen, messa a rischio dal recente ripristino dei controlli alle frontiere da parte di alcuni degli stati UE da sempre più disponibili, come Svezia, Norvegia e Danimarca. Si è così sprecata l’occasione di rilanciare i rapporti Europa-Africa, affrontati in una prospettiva meno strategica da quando la crisi cinese ha allentato la morsa competitiva verso il continente africano. I rapporti Europa-Africa si sono incrinati alla Valletta anche di fronte all’immagine dell’Europa come “fortezza assediata” che dal punto di vista africano si infrange se si prendono in considerazione i dati numerici. A fronte del 3% di rifugiati globali ospitati dall’Europa, l’Africa ne ospita il 30%. Non sono disponibili cifre esatte, ma si stima che vi siano più migranti intra-africani nella sola Africa dell’Ovest (circa 7,5 milioni) che immigrati africani in tutta Europa. Si calcolano oltre 17 milioni di immigrati sull’intero continente africano.

In questo quadro, **l’Italia si trova più direttamente coinvolta dal fenomeno migratorio rispetto al resto d’Europa, e più direttamente ancora da quello che arriva dall’Africa**. Tre sono le motivazioni. In primo luogo la vicinanza geografica tra il nostro paese e il continente africano. In secondo luogo, con l’apertura delle rotte balcaniche, i flussi che arrivano in Italia sono diventati sempre di più dei flussi africani: nel 2014 circa 42.320 persone siriane su 170mila (25%); nel 2015 solo il 5% siriani, mentre il 61% da SSA (in particolare più di un quarto dall’Eritrea). Infine, l’Italia ha dovuto confrontarsi in modo più repentino e drammatico con i flussi migratori: da un lato, l’Italia è il paese occidentale con la più ampia discrepanza tra immigrazione effettiva e percepita (i dati rivelano uno scarto di 23 punti percentuali), dall’altro lato è tra i paesi europei che ha visto aumentare più rapidamente la propria popolazione immigrata negli ultimi 25 anni (dallo 0,9% del 1989 al 8% del 2014). Per queste ragioni, il rapporto Italia-Africa, identificato come un naturale sbocco della nostra politica estera, assume un valore ancora più rilevante davanti al tema delle migrazioni.

**Delineare alcuni fattori strutturali delle migrazioni tra Europa e Africa può aiutare a determinare obiettivi, priorità e metodo di lavoro di un rinnovato impegno italiano in Africa.**

Le migrazioni africane, infatti, altro non sono che sintomi di più profonde contraddizioni che vive il continente, anche in modo differenziato tra paesi. In primo luogo, vi sono flussi migratori originati dalla speranza di migliorare le condizioni di vita proprie e del proprio nucleo familiare, dal punto di vista economico. Sono flussi di persone che provengono soprattutto dall’Africa occidentale, da quegli Stati come Senegal, Gambia, e Nigeria (anche se chi proviene dalla Nigeria scappa anche da situazioni di conflitto e persecuzione), che hanno sperimentato processi di crescita non inclusivi,

che quindi stimolano i nuclei familiari a scommettere su alcuni individui affinché emigrino. Vi sono poi flussi collegati a situazioni di conflittualità o repressione. Le persone provenienti dal Corno d'Africa fuggono dalla guerra civile somala o dal regime repressivo dell'Eritrea. Infine, una terza causa delle migrazioni è legata alla questione degli stati fragili. In Africa si concentra un'elevata percentuale di stati fragili. Le vicende di alcuni paesi nord- africani e dell'area subsahariana, in particolare la fascia saheliana, mostrano come da una situazione di fragilità locale, scaturiscono fenomeni di instabilità regionale e globale. La debolezza della presenza statale e la corruzione endemica in paesi come Somalia, Mali, Sud Sudan e Nigeria, oltre naturalmente alla caduta o indebolimento di regimi politicamente repressivi ha, da un lato, creato condizioni perché migliaia di persone lasciassero situazioni fragili e instabili e dall'altro ha permesso ai trafficanti di uomini di approfittare di istituzioni debolissime, confini porosi, opportunità di corruzione per ampliare il proprio teatro operativo rispetto al passato. Nei paesi della fascia saheliana, le conseguenze della "primavera araba", a cominciare dalla fine di Gheddafi, hanno acuito una serie di dinamiche geopolitiche già operanti da anni, rendendo l'area un catalizzatore di crisi tra disgregazione di entità statali, flussi migratori in crescita e terrorismo. E' a questi tre fattori, alla loro combinazione e alla differenziazione tra paesi che deve rispondere una nuova strategia Italia-Africa.

Per il destino geografico, prima ancora che per le vicende storiche, l'Italia è in una posizione privilegiata per rilanciare in senso di partnership globale i rapporti tra Europa e Africa. Diversi sono gli strumenti di cui ci si sta dotando. Non solo c'è stato, almeno a partire dal secondo governo Prodi, un **tentativo di rafforzare la capacità di interloquire al più alto livello politico con i paesi africani**. Si sta facendo un lavoro serio perché all'impegno politico seguano anche azioni concrete, e quindi ci si rafforzi sul versante degli strumenti della politica estera nei confronti dei paesi africani. In particolare, dopo vari tentativi in 4 legislature, si è riusciti a riformare la **cooperazione allo sviluppo, che è diventato uno strumento qualificante della politica estera italiana**. Al processo di riforma strutturale, ancora in corso, si è accompagnato anche una risposta in termini di risorse: un aumento di 120 milioni sul canale bilaterale con la legge di stabilità, che non è abbastanza per recuperare gli impegni di raggiungere lo 0,7% del Pil, ma è una forte inversione di tendenza, che si consoliderà nei prossimi due anni, e che segnala che il canale che si vuole rafforzare è quello bilaterale. Le risorse addizionali andranno spese in modo da qualificare la presenza italiana in Africa. Due sono le questioni che può essere interessante condividere.

1. Se gli aiuti, e la capacità italiana di interlocuzione politica devono influenzare in senso positivo le transizioni africane ci si dovrà confrontare su **come coniugare cooperazione e sicurezza**, solitamente tabù, proprio per fare fronte alle distorsioni derivanti dalla fragilità degli stati, soprattutto nella fascia saheliana; e su **come rafforzare le transizioni democratiche** di alcuni di questi paesi. E qui il riferimento è in particolare alla vicenda Eritrea, che tanto determinante è nei flussi migratori verso l'Italia, ma che è un paese verso il quale non esiste una strategia chiara, né in termini politici, né di cooperazione.
2. **la politica estera nei confronti dei paesi africani deve provare a essere coerente anche con le altre politiche verso il continente**. Il rinnovato interesse verso l'Africa ha prodotto un attivismo italiano nei confronti dei paesi africani, spesso non coordinato. Servirebbe un quadro strategico più strutturato di azioni, strumenti e obiettivi che possa rendere più efficace l'intervento di tutte le istituzioni italiane in Africa.

Tre dei paesi africani più coinvolti nella crisi migratoria sono ex-possedimenti italiani: Eritrea, Somalia e Libia. Il colonialismo può avere dato, in questo caso, all'Italia una migliore conoscenza del terreno, della società e degli uomini, ma si tratta di un privilegio che suscita ancora diffidenza. Va maneggiato con grande cautela. Lo dobbiamo tenere presente per la nuova futura opera di pacificazione in Libia. L'Italia ha un compito molto arduo: mettere a disposizione della pacificazione una conoscenza pregressa e una presenza di uomini e donne che va impiegata come una risorsa. **E' una politica che, nel cercare la pace e la stabilità, deve favorire in tutti i modi il recupero dei potenziali migranti per la crescita e la riforma dei loro paesi d'origine**, in Libia come in Eritrea e Somalia. Questo, di fatto, è il mandato che l'Italia sente più vicino alla sua sensibilità e alle sue responsabilità.

## **Massimo Livi Bacci**

*Neodemos*

Il tema della migrazione viene oggi affrontato in un contesto mondiale, europeo e mediorientale. L'Italia risulta, in questo contesto, "incastonata" in una Unione Europea che sotto il profilo delle politiche migratorie è un fallimento. Il Trattato di Lisbona<sup>16</sup> ne è un esempio proprio in quanto mantiene in capo agli Stati l'assoluta libertà sul volume di migranti da immettere all'interno dei propri confini. La grande immigrazione in Spagna del primo decennio di questo secolo ha in qualche modo finanziato dal punto di vista del lavoro la bolla speculativa edilizia che ha avuto notevoli effetti economici sull'Unione europea. L'Europa rischia di fallire proprio in quegli ambiti dove ha raggiunto risultati importanti come per quanto riguarda la libera circolazione: i limiti del trattato di Dublino mettono in forte discussione Schengen.

Manca una politica comune dell'asilo. Nonostante le difficoltà è importante condividere i criteri per distinguere il richiedente asilo che ha un bisogno vitale di protezione temporanea o permanente dal migrante economico/sociale che non si trova in pericolo grave di vita nel paese di origine. In tale direzione è necessario rafforzare le strutture, unificare le procedure che i vari paesi utilizzano per esaminare le domande di asilo e protezione. La questione della gestione dei flussi migratori non può essere affrontata da una politica congiunturale, l'Europa nel suo insieme e i singoli paesi non possono essere presi alla sprovvista dai flussi di profughi causati da situazioni di forte instabilità che si creano nel corso degli anni.

Per quanto riguarda il binomio migrazioni e relazioni internazionali Italia-Africa nel lungo periodo, cosa ci possiamo attendere dal punto di vista dello sviluppo del continente africano nei prossimi decenni al di là delle attuali contingenze?

Per parlare di Africa in relazione all'Italia e ai flussi migratori bisogna innanzitutto capire a quale Africa ci riferiamo. C'è un'Africa settentrionale che ben conosciamo, che non presenta incognite e che è strettamente legata all'Europa, con la quale esistono canali forti di interazione e c'è un'Africa subsahariana che presenta problemi assolutamente diversi anche sotto il profilo demografico. Nell'Africa settentrionale la pressione demografica è in via di forte attenuazione, la natalità è

---

<sup>16</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3AC2007%2F306%2F01>

decresciuta negli ultimi decenni e i comportamenti si sono in qualche modo modernizzati, nell'Africa subsahariana la crescita demografica è ancora in forte aumento -la Nigeria, ad esempio, ha una natalità di poco inferiore a quella che aveva venti anni fa- e se non si modificheranno i comportamenti riproduttivi popolazione triplicherà tra oggi e il 2050. Siamo di fronte ad una "ebollizione demografica" come mai si era verificata nel passato, un elemento importante che però la comunità internazionale non prende in grande considerazione. Nelle recenti riunioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite in cui sono stati approvati i nuovi *sustainable development goal*<sup>17</sup> (Sdg), la questione demografica è praticamente slittata fuori dal fuoco dell'attenzione come se questo tema non pesasse più. Senza considerare poi che l'Africa subsahariana sta rafforzando i suoi legami più con l'Asia che con l'Europa. Negli ultimi anni sta cambiando il nostro ruolo di partner di sviluppo economico dell'Africa subsahariana che risulta essere la parte del continente africano con il tasso di sviluppo più alto, il 5% in media negli ultimi dieci anni anche se bisogna considerare che metà di questo tasso di sviluppo viene eroso dalla crescita demografica che è del 2.5% all'anno e quindi i vantaggi sono molto minori di quanto le cifre assolute possono dire. L'Africa subsahariana sta vivendo una transazione economica particolare che contro le aspettative della Banca mondiale vede una produttività in agricoltura modesta e una crescita forte nel settore dei servizi -la transizione economica tipica vede prima un aumento della produttività in agricoltura che sostiene lo sviluppo del settore manifatturiero e che poi a caduta sostiene lo sviluppo del settore terziario. Forse non è sulla manifattura che si indirizzerà il destino dello sviluppo dell'Africa subsahariana ma quasi sicuramente sul settore dei servizi e questo è un elemento nuovo da capire e approfondire.

Nelle relazioni tra Italia e Africa riveste un ruolo importante dal punto di vista economico ma non solo, la **diaspora africana** in Italia anche se negli ultimi anni la sua dimensione si è ridotta rispetto al passato. Oggi l'incidenza degli stranieri di origine africana (80% è di origine nordafricana) sullo stock di stranieri in Italia è circa del 20 % (gli africani in Italia sono circa un milione), in diminuzione rispetto il 26% di sei anni fa, ma comunque di una certa rilevanza. In Italia vivono più di mezzo milione di marocchini, cinquanta mila dei quali sono imprenditori concentrati nel settore del commercio e soprattutto in quello ambulante. Il grado di imprenditorialità dei marocchini è superiore a quello degli immigrati che vengono dall'Est europeo, è superiore a quello che degli immigrati che vengono dalle Filippine o da altri Paesi, è solo inferiore, in termini relativi, all'imprenditorialità dei cinesi e a quella dei pachistani. *Le diaspora africane che vivono in Italia -un milione di africani di cui mezzo milione di marocchini, cento mila tunisini, cento mila egiziani- costituiscono comunità importanti, relativamente bene integrate. Lavorare su queste comunità è uno degli elementi possibili per sviluppare la cooperazione tra Italia e singoli Paesi africani.*

Le rotte dei flussi migratori hanno molto a che vedere con gli avvenimenti nei singoli paesi africani e in quelli europei e con la loro interrelazione. La Libia è considerata la tradizionale porta dell'Europa, ma a causa della sua instabilità interna molti flussi migratori si sono spostati sulla Grecia e sulla Turchia interessando direttamente paesi europei che in passato hanno vissuto il problema migranti solo indirettamente. All'Europa manca una politica comune in ambito migratorio

---

<sup>17</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

che eviti ai singoli paesi la condizione di dovere agire individualmente a seconda delle rotte e delle portate dei flussi migratori.

Immaginando una prospettiva di lunghissimo periodo che vada al di là dei prossimi 30 anni, per quanto riguarda l'andamento delle migrazioni, possiamo ipotizzare una nuova fase, molto diversa da quella attuale, una sorta di **quarta globalizzazione in cui si presenteranno tante forme plurime di immigrazione** e non solo quelle legate al movimento fisico e permanente delle persone. Per fare un esempio basti pensare all'aumento del volume di viaggi internazionali che, secondo le stime dell'Ufficio statistico del turismo internazionale, è passato negli ultimi cinquanta anni da un totale di 20 milioni a un totale di un miliardo. La mobilità si sta accentuando in maniera esponenziale e proprio per questo bisognerà pensare anche a scambi migratori molto diversi da quelli cui siamo abituati oggi.

**CSA**  
CENTRO PIEMONTESE DI STUDI AFRICANI  
CENTRE FOR AFRICAN STUDIES



Via Vanchiglia 4 E – 10124 TORINO

Tel. 011/43.65.006 Fax 011/086.62.91

c.f. 9752399014

[segreteria@csapiemonte.it](mailto:segreteria@csapiemonte.it) [www.csapiemonte.it](http://www.csapiemonte.it)