

# LA ROTTA DI ENEA

## Relazioni euromediterranee e migrazioni\*

di Ferruccio Pastore  
(Gennaio 2001)

**ABSTRACT:** Da almeno vent'anni, le migrazioni internazionali non rappresentano più, come negli anni Cinquanta e Sessanta, un fattore di complementarità economica e di interdipendenza virtuosa tra l'Europa occidentale e i paesi della riva sud del Mediterraneo. Oggi, tali flussi – in cui è cresciuta la componente irregolare e clandestina - sono perlopiù fonte di incomprensioni e di attriti tra Stati e spesso, purtroppo, anche tra individui. Per ridurre queste tensioni, negli ultimi anni si sono moltiplicate le iniziative di dialogo e cooperazione tra Stati (europei) di immigrazione e Stati (nordafricani e medioorientali) di emigrazione e di transito. L'articolo esamina questa complessa e dinamica rete di rapporti, insistendo sull'importanza di rafforzare, accanto ai rapporti bilaterali (che ormai, sul versante europeo, sono gestiti in misura crescente dalla UE), la dimensione multilaterale e regionale della cooperazione in materia migratoria. A questo fine, occorre un ripensamento radicale del Partenariato euromediterraneo, di cui a tutt'oggi non si vedono che pochi e sparsi segnali

\* \* \*

*Volendo attingere dal mito un paradosso, si potrebbe sostenere che Roma antica, e con essa la radice maggiore della civiltà occidentale, abbiano avuto origine dalla straordinaria impresa di un rifugiato proveniente dalla Turchia.*

*La storia di Enea, "l'uomo che per primo dalle terre di Troia raggiunse esule l'Italia per volere del fato e le sponde lavinie, molto per forza di dei travagliato in terra e in mare"<sup>1</sup>, non è tanto diversa da quella delle migliaia di profughi curdi, che oggi approdano sulle nostre coste. Forse la differenza principale risiede nel fatto che l'eroe troiano, avendo navi proprie, non dovette mettersi nelle mani di un trafficante.*

### 1. Migrazioni transmediterranee: dall'interdipendenza virtuosa al conflitto strutturale di interessi

Anche senza risalire così indietro nel tempo, è indiscutibile che le migrazioni rappresentino da secoli una costante nella storia del Mediterraneo. E non si pensi soltanto ai flussi sud-nord: in quel 1492 che noi occidentali facciamo coincidere con l'inizio dell'era moderna, furono decine di migliaia gli ebrei spagnoli che, cacciati dai *Reyes Católicos* al termine della *Reconquista*, si rifugiarono sulle terre dell'Impero ottomano, dove "furono accolti senza problemi, senza dubbio per motivi economici e amministrativi. Lo stesso sultano diede ordine di facilitare il loro ingresso e la loro integrazione; sapeva bene quale apporto culturale, artigianale, industriale e politico sarebbe venuto al suo Paese con il loro arrivo"<sup>2</sup>.

Venendo ad un'epoca assai più vicina alla nostra, furono quasi 500.000 gli italiani che – tra il 1876 e il 1976 – emigrarono verso l'Africa<sup>3</sup>. Non si tratta che del 2% del totale dell'emigrazione italiana

---

\* Una versione abbreviata di questo articolo è stata pubblicata sulla rivista bimestrale di studi europei "EuropaEurope", n° 1/2001.

<sup>1</sup> Virgilio, *Eneide*, Libro I (2-4), trad. L. Canali, Mondadori, Milano, 1991.

<sup>2</sup> L. Sestieri, *1492. L'espulsione dalla Spagna ed i Paesi di rifugio*, in G. Nathan Zazzu, a cura di, «E andammo dove il vento ci spinse. La cacciata degli ebrei dalla Spagna», Marietti, Genova, 1992, p. 17.

<sup>3</sup> L. Favero e G. Tassello, *Cent'anni di emigrazione italiana (1876-1976)*, in G. Rosoli, a cura di, «Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976», Centro Studi Emigrazione, Roma, 1978, p. 12.

nel secolo in questione, ma questi migranti transmediterranei oggi dimenticati – perlopiù lavoratori manuali specializzati, ma anche imprenditori, professionisti, artisti e giornalisti - diedero un contributo determinante alla modernizzazione infrastrutturale e alla vita culturale del Nord Africa durante la dominazione coloniale.

Nel secolo che si è appena chiuso, il pendolo ha invertito il suo andamento e la riva settentrionale, da luogo d'imbarco, è diventata meta di migrazioni di massa. Fu la Francia coloniale a dare il via; in una prima fase, per soddisfare un bisogno urgente di "carne da cannone": durante la Prima guerra mondiale, 293.756 abitanti delle colonie e dei possedimenti nord-africani (algerini, marocchini e tunisini) vennero costretti a indossare la divisa francese e altri 183.300 sudditi coloniali furono prelevati per lavorare nelle fabbriche e nelle campagne lasciate sguarnite dall'immane sforzo militare<sup>4</sup>.

Più tardi, l'immigrazione mediterranea fornì, non solo in Francia, il principale apporto di manodopera alla straordinaria fase di espansione industriale post-bellica. All'inizio degli anni Settanta, su 11 milioni di stranieri censiti complessivamente sul territorio della Comunità europea, 7 milioni (pari al 63,5% del totale) provenivano da paesi mediterranei (compreso il nostro). Se poi non si considerano la lontana Svezia e il Regno Unito - che riceveva i suoi immigrati dagli angoli più remoti di un impero in dissoluzione - questa proporzione sale addirittura all'82,7%<sup>5</sup>. Incidentalmente, va ricordato che il "miracolo economico" italiano ha potuto fare a meno di lavoratori marocchini, algerini o turchi, solo perché l'Italia, con il Mezzogiorno, aveva al suo interno un bacino migratorio ideale, perlomeno finché lo sviluppo del *welfare* e la riduzione dei differenziali di reddito non hanno ridotto drasticamente la propensione alla mobilità dei giovani meridionali.

Il primo *shock* petrolifero è venuto a sconvolgere questo quadro, in cui le migrazioni transmediterranee rappresentavano un fattore di complementarità e di interdipendenza virtuosa tra le economie dei due blocchi continentali rivieraschi. Tra il 1973 e il 1974, i maggiori Stati europei di immigrazione chiudono le frontiere a nuovi flussi di immigrazione economica. E' una decisione epocale, che tuttavia viene assunta per via amministrativa e come "in sordina", senza dibattiti parlamentari né alcuna forma di concertazione tra i paesi riceventi e ancor meno con i paesi d'origine.

Gli effetti maggiori della storica svolta non si hanno sul piano interno, giacché l'immigrazione prosegue sotto forma di vaste ondate di ricongiungimenti familiari, bensì sul piano internazionale. La chiusura degli sbocchi tradizionali contribuisce ad attivare circuiti migratori nuovi: verso gli *ex* Stati di emigrazione dell'Europa meridionale, da un lato; in direzione dei paesi arabi protagonisti del *boom* petrolifero (la Libia e, soprattutto, gli Stati del Golfo), dall'altro lato.

Da quel momento, l'immigrazione in generale, e quella araba in particolare, viene percepita in Europa occidentale come una diseconomia e un problema politico, che si connota sempre più nettamente come questione di ordine pubblico, via via che aumentano i flussi clandestini e che si accentua la deriva "sicuritaria" nel dibattito politico. Anche nei paesi - come l'Italia e la Spagna, ma anche la Germania - in cui permane una sia pur parziale funzionalità economica dell'immigrazione, questo aspetto, sebbene essenziale, viene rimosso e occultato.

Nel corso degli anni Ottanta, di conseguenza, le migrazioni emergono sempre più chiaramente quale oggetto di un conflitto di interessi strutturale e fattore di tensione latente nelle relazioni euromediterranee. In un Nord Africa in piena esplosione demografica, in stagnazione economica, aggredito dall'integralismo islamico e vulnerabile a regressioni autoritarie, l'emigrazione rappresenta una valvola di sfogo vitale e - attraverso le rimesse - un "integratore" del benessere e un

---

<sup>4</sup> C. Liauzu, *Histoire des migrations en Méditerranée occidentale*, Editions Complexe, Bruxelles, 1996, p. 119.

<sup>5</sup> C. Liauzu, op. cit., p. 159.

fattore di stabilizzazione sociale di importanza cruciale. Ma l'Europa di Schengen (l'accordo originario risale al 1985) è sorda a queste ragioni.

Ad aggravare la situazione interviene la chiusura repentina di sbocchi migratori importanti all'interno del mondo arabo. A partire dalla fine degli anni Settanta, l'Arabia Saudita e gli Emirati adottano una politica deliberata, al fine di favorire il reclutamento di manodopera asiatica a scapito di quella araba. La proporzione di quest'ultima nella regione passa dal 69% del totale, nel 1975, al 30%, nel 1985. A ciò si aggiunge l'impatto devastante dell'invasione irachena del Kuwait e del successivo intervento militare internazionale. All'inizio del 1990, in Irak e in Kuwait risiedevano 2,8 milioni di stranieri, di cui più di 2 milioni provenienti da paesi arabi. La guerra e le tensioni che essa provoca all'interno del mondo arabo costringono almeno 400.000 immigrati egiziani, 250.000 giordani e palestinesi, e 700.000 yemeniti a lasciare la regione<sup>6</sup>.

Al termine di questa evoluzione, quali sono dunque, oggi, le prospettive di medio-lungo termine delle migrazioni transmediterranee? Sebbene le catastrofiche previsioni demografiche che prevalevano fino alla metà degli anni Novanta siano state più recentemente ridimensionate<sup>7</sup>, il Mediterraneo continua a configurarsi come la più netta e profonda faglia socio-economica e demografica a livello mondiale e "sarebbe sbagliato aspettarsi una riduzione importante dell'immigrazione dal Maghreb in Europa nel breve o anche nel medio periodo per effetto di un tasso di fertilità più basso del previsto. Gli effetti [*di questa flessione*] saranno a malapena rilevabili per almeno un decennio"<sup>8</sup>.

## 2. Modelli di gestione dei flussi: dal bilateralismo competitivo alla scommessa multilaterale

L'evoluzione descritta altera radicalmente la valenza delle migrazioni nell'ambito delle relazioni transmediterranee, trasformandole da fondamentale elemento di complementarità economica in fattore di contrapposizione e, potenzialmente, di tensioni. Di conseguenza, cambiano anche, in profondità, i modelli di gestione politica dei flussi transmediterranei.

Nella fase di massimo sviluppo della politica migratoria attiva<sup>9</sup>, i paesi europei importatori di manodopera gestivano i flussi in ingresso in base a un modello che possiamo definire *bilateralismo competitivo*. Negli anni Cinquanta e, soprattutto, Sessanta, essi si facevano apertamente e duramente concorrenza sul mercato internazionale delle braccia, stipulando dettagliati accordi bilaterali con i paesi esportatori di entrambe le rive (Grecia, Jugoslavia, Marocco, Portogallo, Spagna, Tunisia, Turchia), i quali a loro volta erano in competizione tra loro, per ottenere le quote maggiori e le migliori condizioni di accesso.

La chiusura delle frontiere operata unilateralmente dai paesi d'immigrazione all'inizio degli anni Settanta mise bruscamente fine a questo modello di gestione "contrattata" dei flussi. La fase successiva si è caratterizzata per un approccio rigorosamente *unilaterale* alla regolamentazione dei movimenti migratori da parte dei paesi di destinazione.

---

<sup>6</sup> C. Liauzu, op. cit., p. 156.

<sup>7</sup> Vd. per es. l'importante studio di Y. Courbage: *Scenari demografici mediterranei. La fine dell'esplosione*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1998. I principali risultati della ricerca sono raccolti nella "Banca dati sul futuro delle popolazioni mediterranee", consultabile *on-line* ([www.fga.it/800-1/OE343.htm](http://www.fga.it/800-1/OE343.htm)).

<sup>8</sup> D. Coleman, *New Light on Mediterranean Migration*, in «International Migration», 37(2), 1999, p. 501.

<sup>9</sup> Definiamo "attiva" o "espansiva" una politica migratoria il cui fine prevalente sia quello di promuovere e disciplinare flussi migratori regolari, generalmente in nome di interessi di natura economica; all'opposto, si può definire "passiva", o forse meglio "difensiva", una politica migratoria finalizzata principalmente a ridurre i flussi e, in particolare, a combattere l'immigrazione clandestina. Le due anime della politica migratoria possono naturalmente coesistere, variamente combinate, nello stesso paese e nello stesso momento storico.

Dapprima isolatamente, poi con un crescente coordinamento realizzato a livello intergovernativo (in un primo tempo, attraverso gruppi di lavoro tecnici; più tardi con un coinvolgimento politico, in ambito Schengen e nel quadro del terzo pilastro UE), gli Stati europei di immigrazione hanno elaborato progressivamente dei complessi sistemi di controllo migratorio, che si sono imposti come dati di fatto indiscutibili agli Stati di origine. La generalizzazione dell'obbligo di visto anche per soggiorni di breve durata<sup>10</sup>, l'introduzione di forme di responsabilità e di sanzioni per i vettori (società di trasporto aereo e marittimo) in caso di trasporto di persone prive di documentazione idonea, la forte pressione diplomatica operata dagli Stati di destinazione per ottenere la riammissione dei migranti clandestini<sup>11</sup>: queste ed altre misure con finalità analoghe sono via via diventate l'asse portante delle politiche migratorie nazionali e della cooperazione europea in materia.

L'impatto delle "politiche di stop" sulle relazioni euromediterranee è devastante. La chiusura unilaterale viene percepita dalle *élites* arabe come un atto ostile, equivalente alla costruzione di una "fortezza Europa". Questa percezione, tuttora viva, si trova sintetizzata efficacemente in un intervento del ministro marocchino dello Sviluppo Sociale a un recente convegno internazionale:

"[...] dalla fine degli anni Settanta, il solo approccio politico preminente in materia d'immigrazione [*è stato*] l'idea dell'immigrazione zero. Immigrazione zero non è una politica, è una non-politica che ha lasciato delle forze non organizzate – e parlo proprio di forze non organizzate istituzionalmente, ma attive nella realtà – occuparsi direttamente, al di fuori della legge e dei regolamenti, al di fuori del rispetto delle norme di scambio tra gli esseri umani e di circolazione delle persone [...], agire nel mercato della manodopera. Contrariamente a quanto ci si sarebbe aspettato, ciò non ha causato una crescita zero dei flussi migratori, bensì, al contrario, un aumento dell'immigrazione. Io ne sono testimone, io vengo da un paese creatore di immigrazione. Alla fine degli anni Settanta, il mio paese aveva 800.000 persone all'estero, oggi sono più di due milioni, nel quadro della non-politica dell'immigrazione"<sup>12</sup>.

Va detto, peraltro, che, depurata dagli intenti polemici, l'analisi non manca di interesse, in particolare laddove denuncia i due principali "effetti collaterali" indesiderati delle politiche di chiusura: la creazione di un mercato degli ingressi clandestini, sfruttato intensamente dalle organizzazioni criminali, e la stabilizzazione dei migranti nei paesi di destinazione, attraverso i ricongiungimenti familiari e la formazione di comunità immigrate socialmente e culturalmente coese che, in una certa misura, si autoperpetuano.

A partire dalla fine degli anni Ottanta, si diffonde in Europa occidentale la consapevolezza che un unilateralismo assoluto in materia migratoria è difficilmente sostenibile sul piano politico generale e anche poco produttivo dal punto di vista dell'efficacia delle politiche di controllo migratorio. Nel momento in cui la Comunità europea comincia a delineare la sua strategia di integrazione progressiva e condizionata nei confronti della metà orientale del continente, appare sempre più evidente che:

"L'Europa non può permettersi di lasciare che il Mediterraneo ricada in una situazione di marginalità, poiché il declino economico che ne deriverebbe danneggerebbe l'Europa sul piano politico e della sicurezza, così come dal punto di vista ambientale, economico (approvvigionamenti energetici) e

---

<sup>10</sup> L'Italia e la Spagna introducono l'obbligo di visto per i cittadini dei paesi del Maghreb rispettivamente nel settembre 1990 e nel maggio 1991; nel febbraio 1992, la Francia assoggetta la concessione di tali visti al pagamento di una somma di denaro a titolo di imposta.

<sup>11</sup> Tra i primi accordi in materia di riammissione stipulati da paesi europei con paesi terzi del Mediterraneo, si ricordano quello tra Spagna e Marocco del febbraio 1992 e quello franco-algerino dell'aprile 1994.

<sup>12</sup> K. Alioua, *Migrazioni: il punto di vista delle comunità e dei paesi d'origine*, relazione presentata al convegno «Migrazioni. Scenari per il XXI secolo», Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo, Roma, 12-14 luglio 2000, mimeo, p. 1.

sociale [l'allusione alle migrazioni è evidente]. Alcuni segnali sono già evidenti nel degrado ambientale, nell'instabilità sociale e politica e nei conflitti in corso nella regione. Ma questi fenomeni potrebbero raggiungere proporzioni oggi impensabili"<sup>13</sup>.

I primi tentativi di ristabilire un dialogo con i paesi della riva sud in materia di migrazioni vengono compiuti all'interno di un quadro multilaterale sub-regionale limitato al Mediterraneo occidentale. A partire dal 1983, infatti, dapprima con il "Mediterranean Forum" nato da un'iniziativa francese, e poi con i *summit* noti come "5+4" ("5+5" in seguito all'adesione di Malta)<sup>14</sup>, la Francia, l'Italia, il Portogallo e la Spagna avviano con i paesi del Maghreb (compresa la Mauritania) un dialogo ad ampio raggio, in cui presto affiora anche la questione migratoria<sup>15</sup>.

Queste iniziative erano incoraggiate, in misura determinante, dagli sviluppi politici in corso all'interno dello spazio maghrebino, che – con la creazione dell'Unione del Maghreb Arabo (UMA), istituita ufficialmente a Marrakech, nel febbraio 1989 - sembrava avviato a una graduale integrazione. Ma il sostanziale fallimento dell'UMA - preparato dalle divisioni interarabe durante la Guerra del Golfo e decretato definitivamente, nel 1992, dal precipitare della crisi algerina e dall'adozione delle sanzioni a carico della Libia – porta alla paralisi anche le iniziative di dialogo euromediterraneo nel Mediterraneo occidentale.

Il primo consesso multilaterale in cui le tematiche migratorie vengono sottoposte ad un confronto pubblico ad alto livello tra Stati di emigrazione e Stati di immigrazione non è limitato al Mediterraneo, ma ha dimensione mondiale. Ci riferiamo alla "Conferenza delle Nazioni Unite su Popolazione e Sviluppo", svoltasi al Cairo dal 5 al 13 settembre 1994.

E' stato un merito notevole di quell'imponente evento quello di aver collocato le dinamiche demografiche - e le migrazioni, in particolare - tra le grandi sfide che l'umanità ha di fronte, evidenziandone le profonde implicazioni politiche. Ma, sul piano operativo, le divergenze strutturali di interessi emerse durante i lavori - tra i paesi economicamente più sviluppati e in declino demografico, e gli altri - hanno impedito di andare oltre l'assunzione di generici impegni al dialogo. Per quanto riguarda il nodo cruciale dell'immigrazione clandestina, il Programma d'azione approvato al Cairo si limita a un blando auspicio:

"[...] i Governi dei paesi d'origine e di destinazione dovrebbero cercare soluzioni soddisfacenti ai problemi causati dalle migrazioni irregolari, attraverso negoziati bilaterali e multilaterali aventi per oggetto, tra l'altro, accordi di riammissione rispettosi dei diritti umani fondamentali delle persone coinvolte, in conformità con le previsioni del diritto internazionale" (punto 10.20 del Programma d'azione approvato dalla conferenza, traduzione non ufficiale).

Ma il tentativo più ambizioso e prolungato di affrontare in chiave multilaterale i nodi politici connessi alle migrazioni transmediterranee è, a tutt'oggi, quello effettuato nel quadro del Partenariato euromediterraneo.

Nelle intenzioni degli strateghi di Bruxelles, il grandioso disegno di cooperazione interregionale lanciato a Barcellona nel 1995 doveva avere, tra i suoi principali obiettivi di lungo periodo, una gestione più armoniosa, concordata ed efficace dei flussi migratori. Nella Comunicazione della

---

<sup>13</sup> Comunità europee, Comitato economico e sociale, *Opinion on Economic Cooperation with Maghreb Countries*, ESC Opinions and Reports, CES(92)1041, 1992, p. 5, citato in S. Collinson, *Shore to Shore. The Politics of Migration in Euro-Maghreb Relations*, The Royal Institute of International Affairs, Londra, 1996, p. 47, traduzione non ufficiale.

<sup>14</sup> Il primo incontro, denominato ufficialmente Conferenza dei Ministri degli affari esteri del Mediterraneo occidentale, si svolse a Venezia nell'ottobre 1990; la riunione successiva ebbe luogo ad Algeri l'anno successivo.

<sup>15</sup> Le migrazioni internazionali, concepite essenzialmente come "security issue", avrebbero dovuto godere di un'attenzione privilegiata anche all'interno della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM), la cui creazione venne proposta dall'Italia in occasione del vertice CSCE di Palma de Mallorca (settembre 1990). La proposta, criticata per essere eccessivamente ambiziosa e generica, si arenò prevalentemente a causa dell'opposizione della Francia, che privilegiava iniziative limitate al Mediterraneo occidentale, dove si concentravano (e si concentrano) i suoi interessi. Cfr. S. Collinson, *op. cit.*, p. 50.

Commissione che sta all'origine del Partenariato si legge, per esempio, che "se le pressioni migratorie non saranno opportunamente gestite grazie ad una attenta cooperazione con i paesi interessati, è facile prevedere il rischio di attriti a scapito delle relazioni internazionali e delle popolazioni immigrate stesse"<sup>16</sup>.

Ma, fin dall'inizio, gli intendimenti concreti dei due blocchi costitutivi del Partenariato - gli Stati membri e i dodici *partner* mediterranei (a cui si era aggiunta la Mauritania, in qualità di osservatore) - divergono drammaticamente. Per gli europei, l'unica vera priorità è di ottenere una maggiore cooperazione dagli Stati di origine e di transito nella lotta all'immigrazione clandestina; per i paesi extra-UE, invece, si tratta di tutelare le comunità emigrate e di preservare la vitale risorsa economica rappresentata dalle rimesse.

Le conclusioni della conferenza di Barcellona riflettono bene lo stato della discussione, disarticolata in due livelli poco comunicanti: uno piuttosto generico, focalizzato sugli aspetti positivi delle migrazioni transmediterranee; l'altro, tecnicamente più approfondito ma ugualmente improduttivo, incentrato sulla lotta all'immigrazione clandestina:

"I partecipanti [...]

- riconoscono l'importante ruolo svolto dalle migrazioni nelle loro relazioni; convengono di accrescere la loro cooperazione per ridurre le pressioni migratorie ricorrendo, tra l'altro, a programmi di formazione professionale e di assistenza per la creazione di posti di lavoro. Si impegnano a garantire la protezione di tutti i diritti riconosciuti, ai sensi della legislazione vigente, ai migranti legalmente residenti nei rispettivi territori;

- nel settore dell'immigrazione clandestina, decidono di instaurare una più stretta cooperazione; in questo contesto le parti, consapevoli delle loro responsabilità per quanto riguarda la riammissione, convengono di adottare le pertinenti disposizioni e misure, mediante accordi o regimi bilaterali, per riammettere i loro cittadini che si trovino in situazione irregolare [...]"

Il compromesso sintetizzato in queste righe si traduce in uno stallo che, per molti anni, le successive riunioni non valgono a superare. In occasione della Seconda Conferenza ministeriale euromediterranea (Malta, 15-16 aprile 1997) e, poi, di nuovo, della riunione ministeriale di medio termine di Palermo (3-4 giugno 1998), l'impegno a intensificare la cooperazione euromediterranea in materia migratoria viene regolarmente e ritualmente reiterato. Ma, la povertà della riflessione preparatoria e la mancanza di coraggio politico dalle due parti precludono progressi sostanziali. Anche il successivo vertice di Stoccarda (15-16 aprile 1999), nonostante le sollecitazioni provenienti da più parti<sup>17</sup>, si chiude senza risultati apprezzabili.

### **3. Lo stallo del processo di Barcellona e il bilateralismo rinnovato**

Lo stallo del *volet* migratorio del partenariato euromediterraneo si spiega, indubbiamente, con l'estrema delicatezza della tematica e con la rilevanza degli interessi politici ed economici coinvolti. Tuttavia, i fallimenti di questi anni sembrano dipendere anche, almeno in parte, da un difetto di impostazione, da parte europea, di questa componente del processo di Barcellona.

---

<sup>16</sup> Commissione delle Comunità europee, *Una politica mediterranea più incisiva per l'Unione europea: l'instaurazione di un nuovo partenariato euro-mediterraneo*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(94)427 def., Bruxelles 19 ottobre 1994, p. 6.

<sup>17</sup> Si vedano, a titolo di esempio, le sollecitazioni, peraltro assai generiche, contenute nella "Raccomandazione sulla politica mediterranea dell'Unione" (11 marzo 1999), adottata dal Parlamento europeo in vista della Conferenza di Stoccarda; in essa, l'assemblea raccomanda al Consiglio di "concordare una regolamentazione comune per tutti i problemi concernenti l'immigrazione, che dovrebbe comprendere anche una Carta dei diritti degli immigrati, [...] e di dare impulso alla cooperazione tra i paesi mediterranei per la gestione del problema immigrazione".

Gli Stati membri e l'Unione hanno infatti concepito il cosiddetto "terzo pilastro" del partenariato - cioè quello dedicato alle questioni sociali e culturali, all'interno del quale sono state collocate le migrazioni (per evitare di dover scegliere se considerarle problema di sicurezza o fenomeno economico) - come un'appendice, utile ma non strettamente necessaria, di un processo il cui fulcro si identificava, invece, con la cooperazione in materia economica e di sicurezza.

Il presupposto culturale di questa impostazione, riflessa puntualmente nella struttura organizzativa e finanziaria del partenariato, è costituito da un rigido credo economicistico, secondo cui la finalità preminente della cooperazione euromediterranea coincide con una maggiore integrazione economica (l'obiettivo concordato è di creare una zona di libero scambio entro il 2010). L'integrazione dei mercati dovrebbe poi creare, quasi spontaneamente, le condizioni abilitanti (o addirittura necessitanti) per l'armonizzazione e l'integrazione in altri settori, da quello politico-militare a quello socio-culturale.

Un simile approccio concettuale sembra fondato su una generalizzazione eccessivamente astratta e ottimistica della lezione derivante dalla storia dell'integrazione europea e trascura alcuni dati fondamentali, tra cui la debolezza e le asimmetrie dell'interdipendenza economica euromediterranea (sia nel campo commerciale, sia in quello finanziario). Tale approccio sottostima, invece, l'importanza delle interdipendenze, culturali politiche ed economiche, generate dalle migrazioni. Basti ricordare, a titolo d'esempio, che secondo l'Ufficio Italiano Cambi, nel 1997, le rimesse inviate per canali ufficiali da immigrati presenti in Italia verso i paesi del Nord Africa (40 miliardi di lire; ma la cifra andrebbe perlomeno raddoppiata se si volesse tenere conto delle rimesse inviate attraverso circuiti finanziari informali) hanno, per la prima volta, superato gli investimenti diretti netti italiani verso la stessa area (30 miliardi).

L'impostazione mercatocentrica del partenariato ha fatto sì che, sino a un'epoca recentissima, si siano investite ben poche risorse - intellettuali e politiche, prima ancora che finanziarie - nella ricerca di una strategia negoziata di regolamentazione dei flussi migratori transmediterranei. Solo negli ultimi mesi, in Europa, è venuta maturando - in diversi ambienti e a diversi livelli - la consapevolezza che l'integrazione euro-mediterranea "richiede che sia rivisto l'approccio concettuale - finora fallimentare - basato sulla sostituibilità dei fattori [*investimenti diretti e flussi commerciali invece di flussi migratori*] a favore di una politica più pragmatica e di maggiore apertura ai flussi migratori"<sup>18</sup>.

Di fronte alla sostanziale paralisi del processo di Barcellona e alla persistente necessità di rafforzare la cooperazione con i principali paesi di emigrazione e di transito del bacino mediterraneo, gli Stati membri (soprattutto quelli dell'Europa meridionale) e le istituzioni europee hanno esplorato vie alternative.

Nel quadro di una più generale tendenza alla moltiplicazione degli accordi bilaterali in materia di riammissione con i maggiori paesi di emigrazione e di transito<sup>19</sup>, le autorità di governo di diversi Stati europei hanno raggiunto intese (a partire dal già citato trattato ispano-marocchino del febbraio 1992) o avviato negoziati in materia con gli omologhi mediterranei.

Le istituzioni comunitarie hanno sostenuto questa linea di azione diplomatica, inserendo negli accordi euromediterranei di associazione clausole che impegnano le parti a un dialogo mirato in materia di riammissione. Per esempio, l'accordo con la Tunisia (fatto a Bruxelles il 17 luglio 1995, entrato in vigore il 1° marzo 1998) prevede che tra le Parti si instauri un "dialogo periodico [*sui*]

---

<sup>18</sup> J.L. Rhi-Sausi, *Le migrazioni e lo spazio economico euro-mediterraneo*, relazione presentata al convegno «Migrazioni. Scenari per il XXI secolo», Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo, Roma, 12-14 luglio 2000, mimeo, p. 8.

<sup>19</sup> Per un'analisi dei numerosi accordi conclusi, a partire dal 1997, dall'Italia, cfr. F. Pastore, *L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti*, in «Rivista di diritto internazionale», 4/1998. In una prospettiva comparativa, vd. K. Hailbronner, *Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*, in «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», 1/1997.

problemi relativi [...] all'immigrazione clandestina e alle condizioni di rimpatrio delle persone la cui situazione è irregolare rispetto alla legislazione in materia di soggiorno e di stabilimento in applicazione nel paese ospite" (art. 69, 3° comma, lett. d); lo stesso accordo colloca, inoltre, tra le "azioni di cooperazione in campo sociale" aventi "carattere prioritario", il reinserimento delle persone rimpatriate a causa del carattere illegale della loro situazione rispetto alla legislazione dello Stato in questione" (art. 71, 1° comma, lett. b). Una formulazione pressoché identica è contenuta nell'accordo con il Marocco (fatto a Bruxelles il 26 febbraio 1996, entrato in vigore nel marzo 2000)<sup>20</sup>.

Ma, negli ultimi anni (e nonostante i progressi appena descritti), un certo approccio europeo alla gestione delle migrazioni transmediterranee, imperniato sugli aspetti repressivi e, in particolare, sulla riammissione, ha dimostrato tutti i suoi limiti. E' evidente, infatti, che l'atto di riprendersi i propri cittadini emigrati irregolarmente è sommamente impopolare per i governanti di qualsiasi paese a forte pressione migratoria. E' del tutto comprensibile, quindi, la tendenza di tali Stati a non pubblicizzare l'eventuale stipulazione di accordi di riammissione e a non applicarli con particolare costanza e diligenza.

Per superare tali ostacoli, alcuni paesi europei hanno tentato, ultimamente, di affiancare alle semplici pressioni diplomatiche l'uso di incentivi specifici di vario tipo. Da questo punto di vista, l'esperienza italiana è particolarmente varia e interessante, in quanto abbina a benefici di natura finanziaria e sostegni di natura tecnica<sup>21</sup>, delle contropartite di natura diversa, rappresentate da quote privilegiate di visti d'ingresso a fini di lavoro, nell'ambito della programmazione annuale degli ingressi, che l'Italia effettua a partire dal 1998. In questo quadro, tra i paesi che hanno beneficiato di un trattamento preferenziale, spiccano - oltre all'Albania - la Tunisia e il Marocco, a cui sono stati concessi contingenti garantiti di visti sia nel 1998, sia nel 2000<sup>22</sup>. La bozza del decreto di programmazione dei flussi per il 2001, attualmente (gennaio 2001) sottoposta all'esame consultivo delle parti sociali e del Parlamento in vista dell'approvazione definitiva, conferma una quota di 3.000 visti a favore di lavoratori tunisini, mentre riduce a 1.500 il contingente riservato a cittadini marocchini. Questa revisione verso il basso riflette l'insoddisfazione delle autorità italiane

---

<sup>20</sup> E' importante rilevare che, con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e l'avvio del processo di "comunitarizzazione" delle politiche in materia di immigrazione e di asilo, come è stato opportunamente chiarito dal Consiglio europeo a Tampere (15-16 ottobre 1999, punto 27 delle Conclusioni della Presidenza), le istituzioni comunitarie hanno acquisito competenza a concludere direttamente accordi di riammissione. Questa competenza - che dovrebbe sommarsi e non escludere quella degli Stati membri - sembra in procinto di essere esercitata. In occasione del Consiglio GAI del 29 maggio 2000, infatti, i ministri europei hanno raggiunto un accordo di massima (ancorché parziale) sul testo di una decisione che conferirebbe alla Commissione il mandato a negoziare un accordo di riammissione comunitario con il Marocco e fornirebbe un modello per negoziati da aprire quanto prima anche con Pakistan, Russia e Sri Lanka.

<sup>21</sup> Con lo scambio di note con la Tunisia in materia di riammissione (6 agosto 1998), per esempio, l'Italia si è impegnata a contribuire con 15 miliardi di lire all'ammodernamento tecnologico degli apparati tunisini preposti al controllo delle frontiere e con ulteriori 500 milioni alla costruzione di centri di accoglienza per i cittadini di paesi terzi riammessi dalla Tunisia in vista dell'allontanamento verso il paese d'origine. Il negoziato italo-tunisino sulla riammissione si è svolto in parallelo con la riunione della Grande Commissione Mista italo-tunisina sulla cooperazione tra i due paesi, che ha deciso lo stanziamento da parte dell'Italia di 150 miliardi in tre anni (a cui si aggiungono 100 miliardi per opere già programmata) a favore di progetti di sviluppo in Tunisia. La concomitanza dei due negoziati ha indubbiamente facilitato l'intesa, ma ha anche favorito letture giornalistiche eccessivamente semplificate (cfr., per es., G. Fregonara, *Italia-Tunisia, 250 miliardi per l'intesa-clandestini*, Il Corriere della Sera, 7 agosto 1998, p. 9).

<sup>22</sup> Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 ottobre 1998, contemplava quote massime privilegiate di 1.500 cittadini marocchini e 1.500 tunisini. Il decreto per il 2000 (8 febbraio 2000) ha raddoppiato tali cifre, per entrambi i paesi. Nel 1999, è mancato un vero e proprio decreto di programmazione e il Presidente del Consiglio si è limitato a reiterare, mediante direttiva (4 agosto 1999), le scelte effettuate nell'anno precedente. In assenza di dati disaggregati, si deve supporre, tuttavia, che anche nel 1999, i cittadini marocchini e tunisini abbiano goduto di un trattamento preferenziale ai fini dell'ingresso in Italia per motivi di lavoro.

per il grado di collaborazione del Marocco in materia di riammissione, e rende evidente il persistere di tensioni e sostanziali divergenze di interessi in questo campo<sup>23</sup>.

Ma il mancato decollo della componente migratoria del partenariato Euromed, oltre a rilanciare l'attivismo bilaterale degli Stati UE più direttamente interessati dal fenomeno, ha incoraggiato la ricerca di soluzioni innovative anche a livello europeo, tra le quali spicca l'esperimento in corso di realizzazione, a partire dalla fine del 1998, ad opera del Gruppo ad alto livello su asilo e migrazioni (*High-Level Working Group on Asylum and Migration*, noto con l'acronimo inglese HLWG)<sup>24</sup>.

L'attività del HLWG ha uno stretto legame, diretto e indiretto, con la politica europea nei confronti delle migrazioni transmediterranee. Tra i sei paesi su cui si è concentrato l'esercizio di analisi interdisciplinare delle cause dei flussi migratori e di pianificazione interpilastro delle politiche di controllo e prevenzione svolto da quest'organismo, vi sono infatti due Stati rivieraschi del Mediterraneo (Albania, con la regione circostante, e Marocco), che rappresentano rispettivamente il più importante paese di emigrazione della regione (in termini relativi, cioè di proporzione degli emigrati sulla popolazione totale) e il paese mediterraneo con il più alto numero di cittadini residenti all'estero (dopo la Turchia), nonché quello con il più forte potenziale di emigrazione ulteriore, in termini assoluti. D'altra parte, anche gli altri quattro paesi esaminati dal Gruppo ad alto livello (Afghanistan, con la regione circostante; Iraq, con una forte attenzione non ufficialmente dichiarata per la Turchia; Somalia; Sri Lanka) sono emissari di flussi migratori che transitano in gran parte per il bacino mediterraneo.

Non è questa la sede per illustrare la portata innovativa dell'attività svolta dal HLWG (che deriva essenzialmente dal suo approccio interdisciplinare all'analisi dei fenomeni migratori e dalla sua forte attenzione a misure di carattere preventivo, oltre che repressivo, nei confronti dei movimenti illegali<sup>25</sup>), né per riflettere sui limiti (di natura finanziaria e organizzativa) dell'esercizio stesso. Ciò che interessa qui sono, invece, i riflessi, parzialmente negativi, che questa iniziativa ha prodotto sulle relazioni euromediterranee in campo migratorio.

Nei suoi primi dieci mesi di attività, il Gruppo ad alto livello ha prodotto cinque Piani d'azione (approvati dal Consiglio Affari Generali dell'11 ottobre 1999, e successivamente adottati dal Consiglio europeo di Tampere), a cui si è aggiunto, alcuni mesi più tardi, il Piano per l'Albania e la regione circostante (approvato dal CAG del 13 e 14 giugno 2000), la cui elaborazione era stata ritardata dalla crisi kosovara. Questi Piani - che, sebbene privi di efficacia vincolante, intendono orientare e armonizzare l'azione esterna delle istituzioni UE e degli Stati membri in materia migratoria nei confronti dei paesi esaminati - sono stati predisposti unilateralmente, in assenza cioè di qualsiasi consultazione con le autorità dei sei paesi considerati. Un tale modo di procedere - comprensibile nel caso di Stati in cui manca un governo internazionalmente riconosciuto (Afghanistan, Iraq, Somalia) - è difficilmente spiegabile per gli altri paesi. Nel caso specifico del Marocco - paese di cui è noto l'attaccamento alla dimensione simbolica, oltreché pratica, della sovranità - l'approccio unilateralistico del HLWG ha generato una reazione di disappunto e di temporanea chiusura, non del tutto ingiustificata, se si considerano le attese suscitate dalla firma dell'accordo euromediterraneo di associazione.

Dopo aver preso atto, con un certo ritardo, dell'errore compiuto, il Gruppo ad alto livello ha annunciato l'intenzione di rimediare:

---

<sup>23</sup> Per un'analisi della politica italiana in materia di ammissione, inserita nel quadro di una ricostruzione critica della politica migratoria nazionale, cfr. F. Pastore, *La politica migratoria*, in R. Aliboni - F. Bruni - A. Colombo - E. Greco, a cura di, «L'Italia e la politica internazionale», Il Mulino, 2000; e F. Pastore, *La politica migratoria*, in IAI-ISPI, a cura di, «L'Italia e la politica internazionale», Il Mulino, 2001, in corso di pubblicazione.

<sup>24</sup> Sulla genesi del HLWG, vd. F. Pastore, *La rivoluzione (incompiuta) della politica migratoria europea*, in «EuropaEurope», 6/2000.

<sup>25</sup> In proposito, vd. l'articolo citato alla nota precedente.

"L'esercizio avviato dal HLWG deve superare la riluttanza dei paesi presi in esame ad accettare una messa in opera (*implementation*) unilaterale [*dei Piani d'azione*]. L'implementazione richiede pertanto una sincera *partnership* tra l'Unione europea e i paesi oggetto dei Piani stessi (*target countries*). Sussiste il pericolo che l'impressione di una mancanza di consultazione tra l'Unione europea e tali paesi produca il netto rifiuto da parte di questi ultimi di cooperare nella messa in opera dei Piani. Per questa ragione, una cooperazione tra l'Unione europea e i paesi in questione è indispensabile affinché i Piani conseguano i loro obiettivi. I Piani devono contenere un'enfasi particolare sull'aspirazione a costruire una *partnership* tra l'Unione europea e i paesi che ne sono l'oggetto. La messa in opera dei Piani deve comportare la definizione di impegni reciproci definiti di comune accordo"<sup>26</sup>.

Nel caso particolare del Marocco, che ci interessa più direttamente qui, questo nuovo orientamento si è tradotto nella proposta di creare, all'interno del quadro istituzionale posto in essere dall'accordo di associazione UE-Marocco, un 'Sottocomitato su Immigrazione e Affari Sociali', il cui compito iniziale dovrebbe essere proprio quello di riformulare il Piano d'azione del HLWG alla luce delle obiezioni di merito marocchine, facendone la base di una cooperazione articolata e duratura.

E' ugualmente importante notare che, nel frattempo, diverse misure previste dal Piano d'azione per il Marocco sono già state finanziate con fondi MEDA e che la stessa opportunità dovrebbe essere garantita nell'ambito del quadro finanziario MEDA II (2000-2006)<sup>27</sup>.

Occorre sottolineare, peraltro, che gli sviluppi appena illustrati nelle relazioni euro-marocchine, per quanto rilevanti, non hanno certamente eliminato ogni divergenza. E' significativo, in proposito, che, in occasione della conferenza convocata dalle Nazioni Unite a Palermo (12-15 dicembre 2000) per la firma della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, il Marocco (come altri importanti paesi di emigrazione, tra cui, in ambito mediterraneo, Algeria, Egitto e, per ragioni diverse, Israele) ha rifiutato di sottoscrivere il Protocollo allegato per la lotta contro il traffico di migranti clandestini.

#### **4. Dimensione regionale, libertà di circolazione e sviluppo**

Il moltiplicarsi dei canali di dialogo e delle iniziative di cooperazione di tipo bilaterale (sia al livello nazionale, sia a quello europeo) si accompagna alla diffusione di un certo scetticismo sull'opportunità di persistere nell'approccio regionale che caratterizza, sulla carta, il partenariato euromediterraneo. All'interno delle burocrazie di diversi Stati membri (tra cui l'Italia) serpeggiano i dubbi sull'utilità e sulla praticabilità di quella impostazione. Molti si chiedono, in sintesi: se riusciamo a sviluppare il dialogo diretto e a intensificare la cooperazione bilaterale con i principali paesi di emigrazione e di transito, a cosa serve insistere sulla dimensione regionale, pan-mediterranea?

La domanda non è peregrina, poiché nasce dalla constatazione di difficoltà politiche oggettive - accresciute dall'instabilità che deriva dal riacutizzarsi della crisi in Medio Oriente - e di un'apparente incongruenza di fondo.

---

<sup>26</sup> Si tratta del punto 55 del Rapporto presentato dal HLWG al Consiglio europeo di Nizza (7-9 dicembre 2000), allegato alle Conclusioni della Presidenza (traduzione non ufficiale). Il Rapporto - che era stato precedentemente approvato dal Consiglio Affari Generali del 4 dicembre 2000 - fornisce un bilancio sufficientemente franco e lucido dell'attività dell'organismo nei suoi primi due anni di vita.

<sup>27</sup> La possibilità di utilizzare fondi MEDA per misure in materia migratoria è suggerita dal HLWG anche per la Turchia: "Sono stati compiuti dei progressi nello scambio di informazioni in materia di immigrazione e di asilo tra la UE e la Turchia e il tema delle migrazioni è stato inserito nella bozza di accordo di pre-adesione. Le autorità turche hanno manifestato la loro volontà di sviluppare una più stretta cooperazione con l'Unione europea su queste materie. Nel quadro del programma MEDA, si potrebbe valutare l'opportunità di finanziare progetti in materia di asilo e immigrazione, aventi per oggetto attività di cooperazione tecnica, formazione, scambio di esperti, seminari, etc." (High Level Working Group on Asylum and Migration, *Report to the European Council in Nice*, punto 34).

Dal punto di vista migratorio, infatti, il Mediterraneo non è uno spazio omogeneo. Mentre i paesi della riva europea, uniti in un'area di libera circolazione, costituiscono ormai un bacino di immigrazione tendenzialmente unitario e conoscono problemi simili, lungo la riva sud coesistono Stati di immigrazione (Israele, Libia) e Stati di emigrazione; tra questi ultimi, poi vi sono Stati il cui potenziale migratorio è decrescente (Turchia) e altri da cui la pressione migratoria è destinata ad accrescersi ancora, perlomeno nel breve e medio periodo (Marocco). Un ulteriore fattore di complessità è rappresentato dal fatto che gran parte dei membri africani e medio-orientali del partenariato Euromed stanno diventando anche aree di transito di flussi migratori irregolari e clandestini provenienti dall'Africa sub-sahariana e dall'Asia. Infine, due importanti piattaforme di smistamento dei flussi migratori trasmediterranei, le isole di Cipro e di Malta, sono attualmente impegnate nei negoziati per l'adesione alla UE e, da qui a qualche anno, formeranno con ogni probabilità delle propaggini di "spazio comunitario" nel cuore del Mediterraneo.

In questo quadro, è indubbio che un foro di dialogo e cooperazione multilaterale (a 27, o a 29, contando Libia e Mauritania, o addirittura a 39, nell'ipotesi di un allargamento dell'Unione in versione "big bang") in materia migratoria rappresenti una sfida di notevole complessità. Ciò non dovrebbe, tuttavia, indurre l'Unione, e soprattutto gli Stati che la compongono, a diminuire l'impegno in questa direzione.

A favore di un approccio regionale, che integri e riconduca ad unità strategica le molteplici iniziative bilaterali di cui abbiamo parlato, si può citare il successo conseguito da un recente esperimento politico-istituzionale, condotto in un altro importantissimo bacino migratorio regionale, quello americano. Ci riferiamo alla *Regional Conference on Migration* (RCM), nota come "Puebla Process" dal nome della città messicana dove l'organismo venne creato, nel 1996. Si tratta di un foro di discussione politica, sostenuto da una struttura leggera (il segretariato - definito *Virtual Secretariat*, poiché manca di una sede e di personale proprii - è diretto a rotazione dagli Stati partecipanti e gestito *de facto* dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), in cui undici paesi dell'America settentrionale e centrale (Belize, Canada, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Repubblica Dominicana, Stati Uniti d'America) si confrontano con regolarità, due volte all'anno a livello di funzionari e una volta a livello di vice-ministri, sugli aspetti più diversi del fenomeno migratorio. Fin dalla sua creazione, la RCM affronta la tematica migratoria in una prospettiva integrata, che si articola attualmente in sei aree di attività: i) "Politiche migratorie"; ii) "Legami tra sviluppo e migrazioni"; iii) "Lotta al traffico di migranti"; iv) Cooperazione internazionale per il rimpatrio di migranti provenienti dall'esterno della regione; v) "Diritti umani"; vi) "Cooperazione tecnica"<sup>28</sup>.

Visti i buoni risultati conseguiti nei primi cinque anni di attività, nel prossimo futuro la RCM si propone di abbinare alle attività di ricerca, scambio di informazioni e dialogo politico, iniziative di carattere operativo, tra cui la creazione di una rete regionale per lo scambio di informazioni tra uffici consolari (*Consular Protection Officer Liaison Network*), il rafforzamento di un *network* già esistente di funzionari, finalizzato allo scambio di informazioni utili alla lotta al traffico di migranti (*Liaison Officer Network for Ongoing Exchange of Information to Combat Trafficking in Migrants*) e la creazione di un sistema informatizzato regionale per lo scambio di informazioni in materia di controllo delle frontiere (*Migration Information System in Central America - SIEMCA*).

Il successo del *Puebla Process* - a cui partecipano su un piano paritario paesi di immigrazione, di emigrazione e di transito, con caratteristiche profondamente diverse - indica che l'eterogeneità tra gli Stati coinvolti non impedisce l'instaurazione di una cooperazione regionale fruttuosa in materia

---

<sup>28</sup> In un recente *paper* di orientamento strategico che verrà discusso alla prossima riunione a livello di vice-ministri (Costa Rica 2001), il *Regional Consultative Group Meeting* (RCGM), composto da funzionari di tutti i paesi partecipanti, propone una riorganizzazione dell'attività attorno a tre soli blocchi tematici: i) "Migration policies and migration management"; ii) "Human rights of migrants"; iii) "Migration and development". Per maggiori informazioni, si consulti il sito ufficiale della RCM: <http://168.243.12.3>.

migratoria. D'altra parte, se la UE e gli Stati membri concordassero nel valutare che i paesi della riva sud sono troppo diversi (dal punto di vista migratorio), per poter approfondire la cooperazione regionale con tutta l'area, non esisterebbero ostacoli decisivi a una maggiore territorializzazione. In particolare, una strategia di dialogo e di cooperazione rafforzata con il Maghreb - che presenta problemi relativamente omogenei in questo ambito - sarebbe possibile e forse addirittura auspicabile.

Una simile impostazione da parte della UE sarebbe favorita da una recente riattivazione delle dinamiche integrative interne all'Occidente arabo: la stipulazione dell'accordo tra Marocco e Tunisia finalizzato alla creazione di una zona di libero scambio entro il 2007 (16 marzo 1999) è un segnale importante; ugualmente significativo è l'annuncio fatto dal Ministro degli esteri marocchino, a ottobre 2000, dell'intenzione di avviare, all'inizio del 2001, i lavori per creare il primo raggruppamento sub-regionale tra i paesi terzi del Mediterraneo, con Tunisia, Egitto e Giordania<sup>29</sup>. In questo caso l'area interessata è più vasta, ma gli effetti sullo spazio maghrebino potrebbero essere particolarmente rapidi e importanti.

L'idea di circoscrivere maggiormente, sul piano territoriale, la cooperazione euromediterranea nei vari campi, tra cui quello migratorio, sembra farsi strada, d'altronde, anche in seno alla UE. In un documento interno del Gruppo Euromed, elaborato in preparazione della Conferenza di Marsiglia, si legge per esempio:

"Per quanto riguarda la cooperazione regionale, [...] si può pensare a progetti che coinvolgano un numero più ristretto di Stati membri e di *partner* mediterranei, in configurazioni che potrebbero variare in funzione delle azioni previste"<sup>30</sup>.

Segnali analoghi sono emersi nel corso di un *tour* delle capitali maghrebine effettuato dal Presidente della Commissione europea a metà gennaio 2001. Alla ricerca di opzioni concrete per rivitalizzare la cooperazione euromediterranea, Romano Prodi ha privilegiato la dimensione sub-regionale, sostenendo tra l'altro che "gli accordi di Barcellona costituiscono ancora la base di integrazione nord-sud ma occorre fare un passo ulteriore" e che "la UE darà la precedenza ai progetti che agevoleranno l'integrazione del Maghreb"<sup>31</sup>.

Per concludere, occorre dire che, accanto all'esempio incoraggiante fornito dal *Puebla Process*, vi sono ragioni ben più specifiche, inerenti alla natura dei flussi transmediterranei contemporanei, che inducono a insistere sulla cooperazione regionale.

In quest'epoca di globalizzazione accelerata e di "precarizzazione" del lavoro, le migrazioni internazionali - nel Mediterraneo, ma non solo - si presentano sempre più chiaramente sotto forma di percorsi geografici ed esistenziali complessi, articolati in più tappe reversibili, in cui l'ipotesi del ritorno (o di una nuova partenza) non è mai esclusa definitivamente. In questo contesto, il migrante non è più colui che, nel corso dell'esistenza, ricomincia altrove una "nuova vita", mutando la sua appartenenza, da uno spazio nazionale all'altro; sempre più spesso, si tratta di un individuo che, scegliendo la mobilità (è sempre una scelta fortemente condizionata, beninteso), allarga i suoi orizzonti sociali, culturali ed economici, collocandosi in una sfera *transnazionale*, che sempre più spesso diventa la sua unica, vera "patria".

E' solo in un'epoca assai recente che gli studiosi, gli analisti e (in un secondo tempo) i *policy-makers* hanno cominciato a prendere atto di questa radicale trasformazione dei fenomeni migratori, con esiti divergenti sul terreno propriamente politico. Per alcuni, la transnazionalità insita nelle migrazioni contemporanee è diventata un pretesto per opporsi a dinamiche di integrazione stabile,

<sup>29</sup> Agence Europe, *Le Maroc a annoncé l'intention de créer, avec la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie, le premier regroupement sous-régional en Méditerranée*, 30-31 ottobre 2000, p. 10.

<sup>30</sup> Gruppo Euromed, Presidenza, *Quatrième Conférence Euro-Méditerranéenne des Ministres des Affaires Etrangères (Marseille, 15 et 16 novembre 2000). Lignes directrices de l'UE*, Doc. Séance N° 32/00 Rév. 2, 25 ottobre 2000, punto 37, traduzione non ufficiale.

<sup>31</sup> *Maghreb. Prodi: accelerare l'integrazione*, articolo non firmato in «Il Sole-24 Ore», 14 gennaio 2001, p. 2.

basate sull'accesso pieno, seppur graduale, ai diritti di cittadinanza tipici delle democrazie occidentali. Per altri, invece, la crescita di importanza della dimensione transnazionale è una tendenza che la politica deve assecondare, sostenere e dirigere per ragioni più generali; essa rappresenta infatti una straordinaria occasione per massimizzare la ricaduta positiva delle migrazioni, sia per i paesi di destinazione sia per quelli di origine.

La parola-chiave di questo nuovo paradigma culturale e politico è "*co-développement*" - neologismo introdotto inizialmente in Francia<sup>32</sup> - che designa uno sviluppo parallelo e sinergico del paese di origine e di quello di destinazione, in cui il migrante funge da scintilla iniziale e da fattore trainante. Incidentalmente, va detto che, sebbene si tratti di una prospettiva interessante e suggestiva, essa deve liberarsi di un'ambiguità intrinseca, che la espone a strumentalizzazioni:

"Non si tratta [...] di riflettere sull'integrazione circolare come sostituto ad una impossibile integrazione lineare e di mettere d'accordo orientamenti progressisti e orientamenti anti-immigrati su un equivoco [*quello spesso sintetizzato nel luogo comune: «aiutiamoli a casa loro»*]. Si tratta bensì di affermare che se le tradizionali politiche di integrazione basate sulla progressiva acquisizione di diritti politici, economici e sociali e sul raggiungimento dell'eguaglianza e delle pari opportunità tra immigrati e cittadini restano imprescindibili (anche se, nell'esperienza dei paesi di vecchia immigrazione, non sempre hanno avuto successo), è urgente affiancare a queste politiche iniziative che favoriscano la «integrazione circolare» e valorizzino a questo fine le potenzialità degli attori immigrati"<sup>33</sup>.

Tracce di questo dibattito cominciano ad affiorare anche in ambito istituzionale europeo. In un recente intervento, per esempio, il Presidente della Commissione europea ha parlato delle migrazioni transmediterranee e delle politiche relative in termini fortemente innovativi:

"La sfida più grande che dovremo affrontare sarà probabilmente quella di trasformare le disparità economiche e demografiche dell'area - che spesso hanno costituito una fonte di incomprensioni e di tensione - in un'opportunità di ulteriore crescita. *L'immigrazione deve diventare un mezzo per promuovere lo sviluppo*. Negli anni a venire, il fabbisogno europeo di nuovi lavoratori è destinato a crescere, insieme ai flussi migratori. Soltanto attraverso uno sforzo congiunto da entrambi i lati del Mediterraneo sarà possibile gestire questa situazione, godendone i benefici potenziali. Le politiche in materia di immigrazione non devono essere puramente reattive, ma orientate al lungo periodo e finalizzate alla creazione, nell'arco dei prossimi trent'anni, di un'area integrata di circa novecento milioni di persone"<sup>34</sup>.

Alcuni importanti impegni in questa direzione sono contenuti nella Strategia comune dell'Unione europea per la regione mediterranea, adottata dal Consiglio europeo di Feira, nel giugno 2000:

"Lavorando a partire dall'*acquis* del processo di Barcellona e dalle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, l'UE si impegna a: [...]

- promuovere la trasparenza e l'affidabilità dei sistemi normativi dei paesi *partner* al fine di incoraggiare gli investimenti stranieri e di *incoraggiare i migranti regolari ad avviare attività in favore del co-sviluppo dei paesi d'origine*;

- assicurare che le norme in materia di trasferimento dei profitti siano liberalizzate e trovare soluzioni per evitare la doppia tassazione, *specialmente nei confronti dei migranti regolari e dei doppi cittadini*; [...]

---

<sup>32</sup> S. Nair, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de co-développement liée aux flux migratoires*, Ministère des Affaires Étrangères, Parigi, 1997.

<sup>33</sup> G. Danese - A. Stocchiero, *Una politica di "integrazione circolare" degli immigrati*, in CeSPI, «Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali italiani», *Working Paper* n. 9, giugno 2000, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, p. 38.

<sup>34</sup> R. Prodi, *The growth of Euro-Mediterranean Cooperation*, in «Euromed Report», n° 14, 29 agosto 2000, p. 2, corsivo aggiunto, traduzione nostra.

- lavorare con i *partner* mediterranei per affrontare la questione migratoria prendendo pienamente in considerazione le realtà economiche, sociali e culturali che questi ultimi hanno di fronte. Un tale approccio richiede la lotta alla povertà, il miglioramento delle condizioni di vita e delle opportunità d'impiego, la prevenzione dei conflitti, il consolidamento delle istituzioni democratiche e la garanzia del rispetto dei diritti umani;
- sviluppare un approccio comune per garantire l'integrazione sociale dei cittadini degli Stati *partner* mediterranei che abbiano soggiornato legalmente in uno Stato membro per un certo periodo e siano titolari di un titolo di soggiorno di lunga durata, con l'obiettivo di dotarli di uno *status* giuridico paragonabile a quello dei cittadini europei"<sup>35</sup>.

E' evidente che una prospettiva strategica di questo tipo, che voglia fare delle migrazioni un fattore di co-sviluppo e di integrazione tra le due rive del Mediterraneo, quali esse sono state in passato (vd. par. 1) - esige che le diverse iniziative bilaterali di cooperazione siano integrate da programmi ambiziosi di portata regionale<sup>36</sup>. Solo questi, infatti, potranno contribuire a creare un sistema di governo delle migrazioni adeguato a una realtà in cui i flussi lineari e unidirezionali di matrice fordista e post-coloniale sono definitivamente esauriti, e il Mediterraneo si configura sempre più nettamente quale spazio di mobilità transnazionale e crocevia migratorio globale.

---

<sup>35</sup> Estratti dal punto 22 della "Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region", adottata dal Consiglio europeo di Feira (19-20 giugno 2000), corsivi aggiunti, traduzione non ufficiale.

<sup>36</sup> Anche da questo punto di vista, in ambito UE si registrano sviluppi incoraggianti. Dopo l'importante riunione di alti funzionari euromediterranei su "Migrations et échanges humains" (6 ottobre 2000), che aveva avuto precedenti solo a livello di esperti (L'Aia, 1-2 marzo 1999), la IV<sup>a</sup> Conferenza Euromed, svoltasi a Marsiglia il 15 e 16 novembre 2000, sembra aver segnato un punto di svolta. Oltre ad aver accolto con favore le conclusioni del *meeting* ad alto livello di ottobre 2000 e ad avere incoraggiato il proseguimento di tale forma di dialogo, il vertice di Marsiglia ha concordato la creazione di un programma regionale in materia di giustizia e affari interni. Quando questo programma diverrà operativo, si disporrà finalmente di uno strumento per promuovere e finanziare progetti in materie quali la lotta all'immigrazione illegale, ma anche la promozione del ruolo dei migranti a favore del co-sviluppo e il sostegno all'integrazione.