

SACCHEGGIO, GESTIONE, CONTENIMENTO

Le politiche migratorie europee verso l'Africa in una prospettiva di lungo periodo

Ferruccio Pastore

Relazione al

Seminario sobre políticas europeas de migración y desarrollo

Madrid, 3 dicembre 2007

1. LA TRATTA DEGLI SCHIAVI COME POLITICA MIGRATORIA COERCITIVA¹

La risorsa africana a cui l'Europa e il mondo mediterraneo hanno attinto con maggiore intensità e continuità nel corso della storia non è l'oro né il legname, non i diamanti né il coltan, ma probabilmente la popolazione. Schiavi neri furono utilizzati dall'Egitto dei Faraoni almeno a partire dal III° millennio a.c. e poi, con maggiore intensità, durante il Nuovo Impero. Venivano perlopiù dalla Nubia, nell'odierno Sudan, ma anche dal Darfur, aree che tuttora, a distanza di millenni, sono emissarie di flussi forzati e di emigrazione economica verso la bassa valle del Nilo.

Da allora, tutti i principali stati e imperi mediterranei ed europei hanno attinto risorse umane dall'Africa. Nell'antica Grecia, gli africani erano chiamati con il termine generico di "aithiopikos", che significa "dalla faccia bruciata", da cui l'odierna "Etiopia". All'apice della potenza di Roma, si stima che l'Italia ospitasse da due a tre milioni di schiavi, pari al 35-40% della sua popolazione totale. Solo una piccola parte di questi proveniva dall'Africa sub-sahariana, ma a partire dal II°-III° sec. d.c., con l'introduzione del dromedario come mezzo di trasporto carovaniero, le rotte della tratta negriera tra l'Africa occidentale e l'Ifriqyia romana cominciarono a strutturarsi.

Fu però solo con l'espansione arabo-musulmana che la tratta degli schiavi africani si sviluppò su vasta scala, in parte attraverso meccanismi commerciali, ma soprattutto mediante tributi imposti alle popolazioni sottomesse. Bisogna poi aspettare ancora alcuni secoli, perché – con l'espansione commerciale portoghese – venissero poste le basi della tratta atlantica, di gran lunga la più studiata

¹ Le informazioni sulla tratta contenute in questo paragrafo, quando non è indicato altrimenti, sono ricavate dall'importante saggio di Olivier Petré-Grenouilleau, *Les traites négrières. Essai d'histoire globale*, Gallimard, Parigi, 2004.

e nota (SLIDE 1). Sembra che i primi schiavi furono razzati nel 1441 sul Rio de Ouro, in quello che attualmente è il Sahara occidentale, proprio da dove oggi partono i *cayucos* diretti verso le Canarie. Nei primi tempi, gli schiavi erano usati essenzialmente come merce di scambio con altri stati africani, ma già tra il 1489 e il 1497, per esempio, un mercante fiorentino, Cesare de Barchi, vendeva a Valencia oltre duemila schiavi provenienti dal Golfo di Guinea.

I primi mulini da zucchero vennero impiantati a Hispaniola nel 1535, con capitali genovesi. Trent'anni dopo, da 12.000 a 20.000 schiavi africani lavoravano sull'isola. Ma è nell'ultimo quarto del XVI° secolo che la grande complementarità produttiva tra le due rive dell'Atlantico comincia a emergere, con l'avvio dell'economia delle piantagioni in Brasile: zucchero, tabacco, caffè, a ben vedere (a parte il cotone), tutti beni strettamente voluttuari. Il sistema delle piantagioni si ampliò poi, sotto la spinta delle politiche mercantiliste delle altre potenze atlantiche – Francia, Inghilterra, Olanda, in misura minore la Spagna – determinando così, nel XVIII° sec., il vero boom della tratta dall'Africa.

Dopo decenni di controversie accademiche, spesso molto ideologizzate, esiste oggi un certo consenso sulle dimensioni complessive della tratta dall'Africa: tra l'inizio del XVI° sec. e il 1867, qualcosa come 28 milioni di persone sarebbero state sradicate dal continente, di cui 17 milioni instradati sulle rotte mediterranee e orientali, e 11 milioni sul *middle passage* atlantico. Molto più controverso è, tuttora, l'impatto demografico ed economico di questo salasso: si va dalle tesi catastrofiste di matrice terzomondista² ad approcci molto più sfumati e articolati, oggi prevalenti.

Si può discutere a lungo su quale sia stato il peso della tratta nell'ostacolare lo sviluppo africano. Quel che è certo, è che l'integrazione dell'Africa nell'economia globale nella forma del “triangolo commerciale atlantico” (SLIDE 2) non portò benefici al continente. Per questo – anche prescindendo da considerazioni etiche, politiche e culturali – l'emigrazione forzata dall'Africa precoloniale appare come qualcosa di radicalmente diverso dall'emigrazione di massa dall'Europa della Rivoluzione industriale, che rappresentò invece una condizione importante del processo di accumulazione e sviluppo nel Vecchio Continente (SLIDE 3). Lo notava già Basil Davidson quasi mezzo secolo fa, quando scriveva:

L'esportazione di schiavi differiva [...] radicalmente dalle emigrazioni più o meno forzate di uomini e donne impoveriti dall'Europa del diciannovesimo secolo. I milioni di uomini che lasciarono la Gran Bretagna in quegli anni riuscirono a inserirsi nella corrente principale della espansione capitalistica, e così giovarono alla madrepatria in molti modi diversi. Ma gli schiavi africani potevano contribuire solo alla ricchezza dei loro padroni: una ricchezza che non tornava mai in Africa. I mercanti africani certo erano pagati per gli schiavi: ma il pagamento era di natura rigidamente improduttiva³.

2. DEMOPOLITICA E GESTIONE DELLA MOBILITÀ IN EPOCA COLONIALE

L'abolizione della schiavitù – al di là dei suoi strascichi, che durano ancora, di commercio illegale – ha rappresentato l'inizio di un processo di liberazione per gli afroamericani, ma non per l'Africa. Anzi, diversi studi hanno insistito sul nesso che storicamente esisterebbe tra gli argomenti abolizionisti e la nascita di un discorso britannico, e poi europeo, sulla necessità di un coinvolgimento più profondo e diretto degli Stati europei nella politica africana, al fine di assolvere a una presunta “missione civilizzatrice”⁴.

² Esempificate dal noto pamphlet dello storico guianese Walter Rodney *How Europe underdeveloped Africa* (1972).

³ B. Davidson, *Madre nera. L'Africa nera e il commercio degli schiavi*, Einaudi, Torino, 1966 (1961).

⁴ Per una ricca e vivace panoramica dell'evoluzione e delle varianti nazionali delle retoriche di legittimazione del colonialismo, vd. N. Merker, *Europa oltre i mari. Il mito della missione di civiltà*, Editori Riuniti, Roma, 2006.

Specialmente nel caso francese, bisogna guardarsi dallo stabilire legami causali diretti tra proibizione della tratta e colonialismo⁵. E' però un dato di fatto che passano pochi decenni tra le grandi campagne abolizioniste e lo scatenamento della conquista coloniale; l'ultima nave negriera raggiunse Cuba addirittura nel 1867, proprio alla vigilia dello *scramble for Africa*. L'Africa subsahariana, dunque, passò quasi senza soluzione di continuità dall'essere bacino di reclutamento forzato a spazio di conquista politico-economica.

La dominazione coloniale ebbe un profondo impatto demografico, diretto e indiretto, sull'Africa. In termini quantitativi, le ripercussioni immediate furono pesantissime: l'“apertura” del continente prodotta dalla penetrazione europea, favorendo la circolazione di persone, merci e bestiame tra spazi fino ad allora poco comunicanti, facilitò anche la diffusione degli agenti patogeni. Con l'intensificazione dei traffici lungo le nuove strade, e poi le ferrovie, costruite dagli europei (ma con manovali indigeni, spesso tenuti in condizioni semischiavistiche), arrivarono le epidemie. E' soprattutto per questo, più che per le guerre, di dimensioni relativamente contenute, che i primi decenni della colonizzazione (1890-1930) furono caratterizzati da una marcata recessione demografica⁶. Fu solo nella fase successiva (dagli anni Trenta alle indipendenze) che l'introduzione delle prime misure sanitarie su vasta scala da parte delle amministrazioni coloniali cominciò a produrre effetto sotto forma di una timida ripresa demografica. Bisognerà peraltro aspettare la decolonizzazione per assistere a un vero boom della popolazione del continente.

Al di là degli effetti quantitativi complessivi, è essenziale sottolineare che, con il colonialismo, le modalità di controllo e sfruttamento della “risorsa demografica” da parte degli europei in Africa cambiarono profondamente. Non nelle finalità e nelle premesse: la gestione della popolazione rimase ispirata a criteri brutalmente utilitaristici e legittimata da un solido apparato di teorie pseudo-scientifiche, ideologie razziste e dottrine religiose. Ciò che mutò radicalmente furono invece l'estensione, la profondità e il metodo dei meccanismi di controllo e sfruttamento, nel senso di una burocratizzazione attuata *manu militari* e finalizzata a obiettivi sia di controllo politico che di incremento della produzione finalizzata all'esportazione⁷.

In forme e gradi diversi, tutte le potenze coloniali si applicarono a esperimenti di ingegneria demografica e di biopolitica su vasta scala. Questa non è la sede per analizzare la varietà di queste tecniche di governo della popolazione: si va dagli spostamenti forzati e dai raggruppamenti coercitivi di popolazioni rurali, in Congo come in Algeria⁸, all'impiego coercitivo degli autoctoni per la realizzazione di giganteschi progetti infrastrutturali, oppure in campo minerario e agricolo⁹, alla coscrizione obbligatoria per la formazione di “reparti militari coloniali” (SLIDE 4)¹⁰. In tutti i casi, l'intervento autoritario o violento sulle dinamiche demografiche e socio-economiche aveva come presupposto concettuale e come condizione di realizzazione una burocratizzazione della

⁵ Cfr. O. Petré-Grenouilleau, a cura di, *From Slave Trade to Empire. Europe and the Colonization of Black Africa (1780s-1880s)*, Routledge, Londra, 2004.

⁶ Vd. C. Coquery-Vidrovitch, *Africa nera: mutamenti e continuità*, SEI, Torino, 1990 (1985), in part. Cap. III.

⁷ Sulle tecniche belliche e di controllo militare della popolazione applicate dalla Francia, in larga misura sperimentate in Algeria e poi applicate in Africa occidentale e altrove, vd. O. Le Cour Grandmaison, *Coloniser, exterminer. Sur la guerre et l'Etat colonial*, Fayard, Parigi, 2005.

⁸ Su questo tema, vd. il classico studio di Pierre Bourdieu e Abdelmalek Sayad, *La déracinement. La crise de l'agriculture traditionnelle*, Les Editions de Minuit, Parigi, 1964.

⁹ Sull'uso di lavoro forzato nelle piantagioni sotto la dominazione portoghese, per esempio, vd. L.W. Henderson, *Angola: Five Centuries of Conflict*, Cornell University Press, Ithaca-Londra, 1978.

¹⁰ Durante la Seconda guerra mondiale, 374.000 africani servirono nell'esercito britannico; dall'Africa francese, 80.000 soldati vennero imbarcati per difendere la metropoli dall'invasione tedesca.

popolazione, mediante censimenti e, in molti casi, una rigida codificazione delle appartenenze etniche o tribali¹¹.

Come scrive Oliver Bakewell, una gestione coercitiva della mobilità degli autoctoni era intrinseca alla logica economica della dominazione coloniale:

... il funzionamento (e la redditività) dello stato coloniale richiedevano che la popolazione si spostasse per lavorare. Erano necessarie grandi concentrazioni di popolazione per assicurare la forza-lavoro necessaria a miniere, piantagioni e all'amministrazione coloniale. Nello stesso tempo, questi massicci spostamenti di popolazione erano accompagnati da una costante preoccupazione che questi gruppi non si insediassero stabilmente nei nuovi centri [...]. I lavoratori erano benvenuti ma dovevano mantenere i legami con i loro territori di origine e, al termine del contratto o alla cessazione dell'attività, si presumeva che tornassero 'a casa' per fare spazio a nuovi lavoratori¹².

Se, dunque, l'economia coloniale richiedeva imperativamente un grado elevato di mobilità della popolazione dominata, questa mobilità doveva rimanere *temporanea, circolare e rigorosamente controllata*. Migrazioni permanenti o spontanee erano viste, senza eccezioni significative, come un problema e come qualcosa da evitare.

3. DAI FLUSSI POST-COLONIALI ALL'ERA DEL CONTENIMENTO

L'ingegneria demo-politica coloniale non rimaneva confinata all'interno degli spazi colonizzati, ma coinvolgeva le stesse metropoli, con flussi nelle due direzioni. Per un verso, tutte le potenze coloniali – anche quelle che praticavano il cosiddetto *indirect rule* – esportavano sistematicamente personale dirigente verso i territori dominati, tanto per i ruoli amministrativi quanto per quelli tecnici ed economici (oltre ai militari, beninteso). Per quanto esigua fosse la classe dirigente coloniale – i 43 milioni di abitanti della British Tropical Africa erano governati da 1.200 funzionari; l'intero Congo, nel 1936, era gestito da 728 amministratori europei! – essa deteneva un quasi-monopolio e il coinvolgimento diretto di autoctoni in ruoli amministrativi era limitatissimo. Tra l'altro, ciò fu evidentemente fonte di enormi difficoltà al momento dell'indipendenza, quando la carenza di personale qualificato emerse come un problema centrale: Si pensi, per esempio, che nel 1961, anno dell'indipendenza del Tanganyka, tutti i funzionari civili a Dar-es-Salaam, tutti i Commissari provinciali e ben 55 Commissari di distretto su 57 erano ancora espatriati britannici¹³.

Al travaso di classi medie e medio-alte dalla Madrepatria verso le colonie, corrispondeva una limitata, ma importante, mobilità in senso inverso delle élite africane verso l'Europa occidentale, a scopi di formazione e di svago. Tanto prima quanto dopo l'indipendenza, l'educazione dei rampolli delle oligarchie africane nei *college* inglesi o nelle *Grandes écoles* parigine ha svolto un ruolo complesso: di perpetuazione della dipendenza, ma anche di educazione al dissenso e alla lotta politica.

¹¹ Vd. per esempio, L. Vail, a cura di, *The Creation of Tribalism in Southern Africa*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-Oxford, 1989. Il fatto che le appartenenze tribali rigide appaiano oggi, in molti casi, come un costrutto coloniale non consente ovviamente di ignorarne la "verità soggettiva" e le profonde implicazioni culturali e politiche; su questo punto, vd. le lucide considerazioni di Stephen Smith, *Négrologie. Pourquoi l'Afrique meurt*, Hachette, Parigi, 2003, in part. Cap. 7.

¹² O. Bakewell, *Keeping Them in Their Place: The Ambivalent Relationship between Development and Migration in Africa*, International Migration Institute Working Papers, 8/2007, Oxford, <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/WP8%20-%20Migration%20and%20Development%20-%20OB.pdf>.

¹³ Si veda M. Meredith, *The State of Africa. A History of Fifty Years of Independence*, Free Press, Londra-New York-Sidney-Toronto, 2006 (2005), p. 91.

Non è affatto fuori luogo ricordare qui che, nella fase post-coloniale, alla mobilità circolare delle élite africane verso le ex metropoli si affianca una imponente mobilità *one-way* – verso la *City* o verso la Costa Azzurra – dei capitali da esse accumulati grazie al controllo delle risorse nazionali.

Per quanto riguarda i flussi migratori in senso stretto, i movimenti più importanti, nella fase immediatamente successiva alla decolonizzazione, furono spesso costituiti da coloni o “collaborazionisti” costretti a lasciare le ex-colonie. Particolarmente vasto e traumatico fu l’esodo di oltre un milione di *pieds noirs* dall’Algeria e alcune decine di migliaia di *harki* (gli algerini che avevano collaborato con la potenza coloniale), dopo la firma del trattato di Evian (1962).

L’emigrazione lavorativa dai nuovi stati dell’Africa a Sud del Sahara verso le ex metropoli fu in generale piuttosto limitata, per effetto di scelte più o meno esplicite che privilegiarono altri bacini post-coloniali di approvvigionamento: il Maghreb nel caso francese e il subcontinente indiano in quello britannico. L’eccezione più rilevante è rappresentata dal Portogallo, dove tuttora metà della popolazione nata all’estero proviene dall’Africa sub-sahariana, e dove i flussi dai paesi lusofoni rimangono significativi (SLIDES 5-6).

La già scarsa apertura degli stati europei importatori di manodopera all’offerta africana si è ridotta ulteriormente a partire dai primi anni Settanta, quando tutti i tradizionali paesi di immigrazione si convertirono bruscamente a politiche di chiusura a nuovi flussi legali di immigrazione economica.

A partire dagli anni Ottanta, poi, prima con i grandi flussi di rifugiati e profughi che hanno preceduto, accompagnato e seguito la disgregazione del blocco socialista, poi con l’ondata degli allargamenti a Est, la componente europea dell’immigrazione verso la UE è progressivamente cresciuta. Correlativamente, la chiusura relativa dell’Europa comunitaria alle migrazioni africane si è venuta accentuando, investendo anche le migrazioni in provenienza dal Nord Africa, che dalla seconda metà degli anni Ottanta si vedono imporre l’obbligo di visto per accedere a uno spazio Schengen ancora embrionale.

Questa *ristrutturazione del campo migratorio europeo* – che si può riassumere, semplificando, nello slogan “apertura a est, chiusura a sud” – ha riguardato anche i paesi dell’Europa mediterranea, oggi i principali bacini di attrazione di manodopera extra-comunitaria, nonostante la loro prossimità geografica all’Africa.

Come mostra la SLIDE 7, la percentuale di cittadini africani sul totale dei soggiornanti è in calo, più o meno accentuato, sia in Italia sia in Spagna. Inoltre, la chiusura relativa dell’Europa meridionale verso l’Africa riguarda anche i canali di ingresso irregolari: lo segnala, per esempio, il fatto che i nord-africani, per non parlare dei sub-sahariani, rappresentano una quota decrescente dei regolarizzati nelle successive sanatorie effettuate in Italia negli ultimi vent’anni (SLIDE 8). Infine, la chiusura all’Africa concerne anche la mobilità di natura non strettamente migratoria, quella fotografata dai visti concessi dalle rappresentanze italiane all’estero, la maggior parte dei quali sono visti Schengen per brevi soggiorni (turismo e affari le motivazioni prevalenti). Anche qui, i cittadini africani – sub-sahariani in particolare – costituiscono una piccola minoranza (SLIDE 9).

Le sole statistiche in cui i migranti dell’Africa sub-sahariana appaiono ben rappresentati sono purtroppo quelle relative ai migranti forzati: il 23% dei 297.000 richiedenti asilo in paesi OCSE nel 2005 veniva dall’Africa¹⁴. Anche qui, però, le vie di ingresso nell’Unione europea come territorio di asilo sono inesistenti, con il risultato che gli unici canali di accesso sono quelli marittimi, pericolosi e controllati da organizzazioni criminali. Non è un caso, se gli unici Stati membri dove si trovano nazionalità africane ai primi posti della classifica dei richiedenti asilo nel 2006 sono la Spagna, l’Italia e Malta, oltre alla Svezia e alla Gran Bretagna, dove la forte organizzazione delle diaspore

¹⁴ OCSE, *International Migration Outlook. SOPEMI 2007*, Parigi, 2007, p. 47.

somala ed eritrea sopperisce alla distanza geografica nel mantenere aperte canali di espatrio per una fascia ristretta di “disgraziati privilegiati”¹⁵.

Anche tra i migranti fermati (o salvati) in mare o al momento dello sbarco sulle coste italiane e spagnole, la percentuale di africani è in crescita da anni e rappresenta ormai la quasi totalità degli arrivi per via marittima, anche se con una composizione molto diversa nel caso italiano e in quello spagnolo (SLIDE 10). Purtroppo, sebbene ovviamente in assenza di statistiche sicure, le stime più serie segnalano un aumento simultaneo del numero dei migranti morti e dispersi¹⁶ nel tentativo di raggiungere le tre propaggini insulari del territorio comunitario su cui convergono oggi le principali rotte di *human smuggling*: le Isole Canarie, l’isola siciliana di Lampedusa e Malta (SLIDE 11).

In sintesi, possiamo affermare che, in parte per ragioni geografiche (la barriera naturale del Sahara) ed economiche (la scarsità di risorse, che limita la mobilità ad ampio raggio), ma in parte anche per effetto di una politica di contenimento messa in opera dall’Europa nel suo complesso, l’Africa odierna appare come un continente fortemente mobile al suo interno (SLIDE 12), ma notevolmente isolato, *enclavé* se lo collochiamo nella geografia migratoria globale. Questo contribuisce a spiegare perché i guadagni che l’Africa, in particolare sub-sahariana, trae dall’emigrazione siano più limitati che per altre regioni del pianeta: in particolare, è un fatto macroscopico, ma non sufficientemente sottolineato, che l’Africa a sud del Sahara è attualmente l’unica macroregione nel sistema di rilevazione della Banca Mondiale in cui le rimesse rappresentano un flusso ancora di gran lunga inferiore sia all’aiuto pubblico allo sviluppo sia agli investimenti diretti esteri¹⁷.

4. OLTRE IL CONTENIMENTO? LA NUOVA AGENDA MIGRAZIONI&SVILUPPO DELLA UE IN AFRICA

Sebbene quantitativamente modesti (SLIDE 13), i movimenti non autorizzati via mare dominano la percezione collettiva dell’emigrazione africana verso l’Europa (SLIDE 14), alimentando a Nord del Mediterraneo un vero e proprio “mito dell’invasione”, speculare al mito della partenza, sempre più diffuso in Africa¹⁸. Questo strabismo percettivo degli europei si spiega innanzitutto con la spettacolarità e la forte mediatizzazione degli arrivi via mare, ma anche con l’alto tasso di mortalità di questa modalità migratoria.

Pertanto, non tutti gli incidenti mortali che si verificano in occasione di un tentativo di attraversamento non autorizzato delle frontiere europee sono uguali (SLIDE 15). In alcuni casi, l’azione maldestra o incauta delle autorità preposte al controllo può accrescere il rischio. Due anni fa, il tribunale di Brindisi ha condannato a tre anni di reclusione il comandante della nave della Marina militare italiana “Sibilla”, che il 28 marzo 1997 speronò colposamente il vascello albanese “Kater I Rades”, provocando la morte di 108 migranti in fuga dal caos violento dell’Albania di quei

¹⁵ Eurostat (P. Juchno), *Asylum applications in the European Union*, Statistics in Focus, 110/2007, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-110/EN/KS-SF-07-110-EN.PDF.

¹⁶ Un approfondito e aggiornato studio di Jorgen Carling, riferito esclusivamente alle frontiere spagnole, sembra indicare che l’aumento delle fatalità sia il frutto di un incremento del numero di tentativi di sbarco clandestino, pur in presenza di una leggera riduzione del tasso di mortalità, ossia del rischio di un esito fatale insito in ciascun tentativo (J. Carling, *Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders*, International Migration Review, Vol. 41, n° 2, estate 2007, pp. 316-343).

¹⁷ Cfr. Bakewell, *op. cit.*, p. 5.

¹⁸ H. de Haas, *The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, IMI Research Report, International Migration Institute, Oxford, October 2007, <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20-%20Hein%20de%20Haas.pdf>.

giorni¹⁹. Quell'episodio fu decisivo nell'innescare una fase nuova nella cooperazione italo-albanese in materia migratoria.

Ma il fatto decisivo, nel nostro caso, è un altro. Tra la fine di settembre e i primi giorni di ottobre 2005, un numero tuttora imprecisato di migranti sub-sahariani (almeno undici, secondo le fonti più prudenti) muore – alcuni per colpi d'arma da fuoco – nel tentativo di superare le recinzioni che circondano le enclaves di Ceuta e Melilla²⁰. Il fatto genera un forte shock in Africa e un forte imbarazzo in Europa, con conseguenze politiche importanti almeno su quattro livelli: a) politiche della UE in quanto tale (in primo luogo, il *Global approach to migration* lanciato nel dicembre 2005), b) iniziative congiunte euro-africane (i due processi paralleli di Rabat e di Tripoli), iniziative di singoli Stati membri (per es. il *Plan Africa 2006-2008* messo in campo dalla Spagna), d) iniziative africane (sia in ambito Unione africana, sia a livello regionale, per esempio all'interno della ECOWAS/CEDEAO).

Non è questa la sede per ripercorrere in dettaglio tutti questi complessi e rapidi sviluppi politico-diplomatici. Cercheremo però di coglierne l'essenziale, concentrandoci dapprima sugli aspetti di novità che essi contengono e, infine, sui maggiori nodi problematici.

Le principali novità connesse a questa nuova fase delle relazioni tra Africa ed Europa in campo migratorio sono, per ora, di natura programmatica e metodologica:

- A) dal punto di vista programmatico e concettuale, cresce la complessità dell'approccio di policy europeo alle migrazioni africane, con il tentativo di emanciparsi da un'impostazione settoriale e imperniata sul complesso di misure di prevenzione, deterrenza, controllo e repressione dei flussi diretti Africa-Europa, che nel paragrafo precedente abbiamo caratterizzato come una strategia di "contenimento". Oltre a un *volet* Migrazioni&Sviluppo, che si annuncia come centrale, si delinea un nuovo approccio all'immigrazione legale, finalizzato ad ampliare i canali di ingresso ai mercati del lavoro europei per i cittadini africani. Questa linea di azione, che dovrebbe concretizzarsi attraverso *mobility partnership*²¹ con i principali paesi emittenti, sarà presto uno degli ambiti di sperimentazione nell'ambito del progetto per la creazione di un *Migration Information and Management Centre* a Bamako in Mali²².
- B) dal punto di vista metodologico e procedurale, si registra uno sforzo reale di maggiore concertazione dei contenuti e dei tempi di realizzazione delle policy, con l'obiettivo di attenuare, se non di superare, l'essenziale unilateralità che ha caratterizzato (per secoli, se adottiamo la prospettiva di lungo periodo qui proposta) delle politiche europee verso le migrazioni in e dall'Africa.

Entrambi questi sviluppi sono molto positivi. Essi, peraltro, erano già formalmente iscritti in molti documenti ufficiali dell'Unione europea (e di alcuni suoi Stati membri) da almeno un decennio. Questa volta, il grado di mobilitazione politica, organizzativa e finanziaria, per tentare di andare

¹⁹ I. Maraku, *Tragedia Kater, una sentenza deludente*, Osservatorio Balcani, 1 aprile 2005, <http://www.osservatoribalceni.org/article/articleview/4056/1/41>.

²⁰ E. Blanchard e A.S. Wender, a cura di, *Guerre aux migrants : Le livre noir de Ceuta et Melilla*, rapporto Migreurop, Edizioni Syllepse, 2007, disponibile anche on-line alla pagina <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/livrenoir-ceuta.pdf>.

²¹ Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi*, COM/2007/0248 def., 16 maggio 2007.

²² Questo progetto, che attua una Dichiarazione congiunta Mali-ECOWAS-Comunità europea-Francia-Spagna è in procinto di essere avviato. Vd. Commissione europea, *EU-Mali high-level meeting on migration and development*, Comunicato Stampa, 8 febbraio 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/167&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>.

oltre le enunciazioni, è certamente maggiore che in passato. Tuttavia, se ci interroghiamo sulla credibilità e sulla praticabilità di questo nuovo approccio, emergono almeno tre ordini di ostacoli:

- a) Sul piano conoscitivo, permane un livello di confusione concettuale, ritardi culturali e lacune empiriche in merito alle relazioni dinamiche tra mobilità e sviluppo (e al conseguente ruolo della cooperazione allo sviluppo) nel continente africano. Come scrive ancora Oliver Bakewell, il *sedentary bias* che ha caratterizzato per decenni la cultura occidentale della cooperazione allo sviluppo, rimane operante:

Mentre le teorie dello sviluppo si sono distanziate dalle loro radici più evidenti nel passato coloniale [...] ci sono alcuni aspetti fondamentali del 'progetto-sviluppo' che rimangono immutati: in particolare, la sua persistente ambivalenza, talvolta persino ostilità e timore, verso una mobilità umana che sfugga al controllo degli stati²³.

Una politica proattiva di sostegno alla mobilità come vettore di sviluppo continua ad essere impedita, oltre che da valutazioni strettamente politiche, da freni concettuali molteplici; ne citiamo alcuni²⁴: a) il timore che l'emigrazione rurale possa portare a crolli di produttività agricola, b) la preoccupazione che la migrazione interna e internazionale verso le metropoli africane possa portare al collasso di strutture urbane e governi locali fragili, c) la persistente diffidenza verso gli effetti delle rimesse in termini di accrescimento della disuguaglianza, creazione di dipendenza e innescamento di dinamiche inflative, d) il pregiudizio negativo verso l'emigrazione vista come fattore di disgregazione familiare e di diffusione della prostituzione (e delle malattie ad essa connesse). In molti casi, queste paure – che possono certamente contenere elementi di verità, ma devono essere affrontate con approcci *knowledge-based*, invece largamente assenti – prosperano oggi più di quanto avvenisse in epoca immediatamente post-coloniale; in quegli anni, infatti, le élite salite al potere – e la stessa cooperazione allo sviluppo – erano spesso meno “ruraliste” di quelle odierne²⁵; inoltre, almeno inizialmente, esse erano permeate di ideologie panafricaniste e anticolonialiste, che si traducevano anche in relativa apertura all'immigrazione straniera, inclusa quella forzata e politica²⁶.

- b) sul piano istituzionale e organizzativo, persiste una preoccupante confusione²⁷. A livello internazionale, gli ambiti istituzionali deputati a occuparsi di migrazioni dall'Africa e in Africa sono molteplici, e spesso in competizione tra loro, con un'evidente dispersione di risorse, dannosissima sia in termini pratici sia sul piano della legittimità complessiva di questa nuova politica (SLIDE 16)²⁸. Anche a livello interno, nelle capitali europee, in quelle africane, come anche a Bruxelles, non accenna a diminuire il grado di sovrapposizione e di concorrenzialità tra ambiti politico-amministrativi (Interni/Esteri, Sviluppo/Sicurezza sono le due principali faglie di

²³ O. Bakewell, *op. cit.*, p. 6.

²⁴ R. Rhoda, *Rural Development and Urban Migration: Can We Keep Them down on the Farm?*, International Migration Review, 17, 1983, pp. 34-64.

²⁵ Questo vale anche per la comunità scientifica, in cui esistevano correnti di pensiero consapevoli del nesso potenzialmente virtuoso tra migrazioni, urbanizzazione e sviluppo: per un interessante esempio, vd. H. Kuper, a cura di, *Urbanization and Migration in West Africa*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1965.

²⁶ Cfr. J. Crisp, *Forced displacement in Africa: dimensions, difficulties and policy directions*, paper presentato alla conferenza su “Migration and Development - Opportunities and Challenges for Euro-Africa Relations”, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e Society for International Development (SID), Roma, 7-8 luglio 2006, http://www.sidint.org/migration/BG4_Crisp.pdf.

²⁷ Tale ingorgo istituzionale sembra anzi potenzialmente destinato ad aggravarsi: da ultimo, anche l'Unione mediterranea ipotizzata dal Presidente francese si è infatti candidata a occuparsi di migrazioni africane.

²⁸ Non ci soffermiamo qui su questo aspetto, pur decisivo; rinviando a CeSPI-SID, *European migration policy on Africa - Trends, effects and prospects*, Parte I del policy paper presentato alla citata conferenza su “Migration and Development - Opportunities and Challenges for Euro-Africa Relations”, http://www.sidint.org/migration/Policy_Paper_EN.pdf. Vd. anche F. Pastore, *Europe, migration and development. Critical remarks on an emerging policy field*, in “Development”, vol. 50.4, 2007.

competizione) che rivendicano competenza per gestire un portafoglio – quello dell’agenda Migrazioni&Sviluppo in Africa – che comincia a diventare politicamente e finanziariamente interessante.

- c) L’ultimo ostacolo, ma certamente il più difficile da rimuovere, rimane quello di una volontà politica ancora non sufficientemente forte, né univoca. Finora, l’agenda europea su Migrazioni&Sviluppo in Africa si è sviluppata in una sfera di politica diplomatica e tecnocratica, senza che i partiti politici, i mass-media e le opinioni pubbliche europei se ne siano davvero accorti. Una volta che questa agenda assumesse dimensioni (e costi) tali da non poter essere ignorata nel gioco politico interno, la questione-chiave delle finalità (*bisogna creare sviluppo per fermare l’emigrazione, o bisogna sostenere la mobilità per creare sviluppo?*) occuperebbe il centro del dibattito, rischiando di far deragliare il processo.

Ma, anche in un’ottica di più breve termine, la coerenza e la praticabilità del nuovo approccio europeo di fronte alle migrazioni africane appaiono perlomeno problematiche. Ci limitiamo a due esempi:

1) Giustamente, la Commissione europea include l’ampliamento dei canali di immigrazione legale per motivi economici dall’Africa nel suo *Global approach* verso il continente. Nonostante un andamento per certi versi speculare degli andamenti demografici (SLIDE 17) e un’apparenza superficiale di macro-complementarietà demografica, sarebbe folle pensare che l’Africa possa risolvere i problemi del suo surplus demografico con l’emigrazione²⁹, tanto quanto sarebbe assurdo ritenere che l’Europa possa “curare” il proprio invecchiamento mediante l’immigrazione. Tuttavia, un graduale incremento della mobilità legale tra i due continenti sarebbe di beneficio a entrambe e contribuirebbe a generare un clima politico più propizio alla cooperazione su tutti gli altri terreni. Però, ad oggi, la profonda diversità delle politiche nazionali europee in materia di immigrazione legale (specialmente per le fasce basse e medio-basse del mercato del lavoro) e l’assenza di una competenza specifica della UE in materia di regolamentazione dei flussi rendono difficile ipotizzare che l’Unione in quanto tale possa svolgere un ruolo significativo nel promuovere un tale sviluppo. Iniziative come il *Migration Information and Management Centre* di Bamako, da questo punto di vista, non sono nient’altro che gesti simbolici, che rischiano persino di risultare controproducenti se non saranno seguiti da politiche vere, realizzate su una scala ben maggiore.

2) La politica economica e commerciale della UE verso l’Africa sta entrando in una fase radicalmente nuova con il superamento del *framework* istituzionale definito dagli accordi di Lomé e Cotonou, e con i negoziati sui futuri Economic Partnership Agreements (EPA) tra l’Unione e i paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico). L’impatto di questi accordi di liberalizzazione progressiva degli scambi sul tessuto sociale ed economico africano è oggetto di polemiche crescenti tra le istituzioni europee ed è il tema portante di un movimento transnazionale che sta acquistando intensità. Nonostante le rassicurazioni fornite in particolare dal Commissario europeo per il commercio, Peter Mandelson, i dubbi persistono. In particolare, è dubbio che i piccoli agricoltori africani siano in grado di riorganizzarsi³⁰ per far fronte efficacemente a un’apertura, per quanto graduale, dei mercati ai produttori europei, i quali hanno alle spalle un potentissimo e non sempre trasparente sistema di sussidi, diretti e indiretti³¹. Se i piccoli agricoltori africani non fossero in grado di reggere

²⁹ L. Mencarini, *Il surplus demografico dell’Africa Occidentale e Saheliana, dal Golfo di Guinea al Corno d’Africa: un fattore di spinta per le emigrazioni internazionali?*, paper presentato al già citato convegno CeSPI-SID, http://www.sidint.org/migration/BG7_Mencarini.pdf.

³⁰ Su questo punto decisivo, vd. P. Martin, *Freer Trade in Farm Commodities and Migration: the Case of Africa and Europe*, paper presentato alla conferenza CeSPI-SID citata alla nota precedente, http://www.sidint.org/migration/BG6_Martin.pdf.

³¹ Secondo Bassiaka Dao, presidente della Confédération Paysanne du Faso (CPF), un’organizzazione di agricoltori del Burkina Faso, “negli ultimi 15 anni, le importazioni dall’Europa all’Africa occidentale sono aumentate dell’84 per cento, e i nostri paesi hanno speso fino al 57 per cento dei loro profitti per importare prodotti che potevano essere

all'incremento della concorrenza internazionale (a cui si aggiungono ovviamente altre difficoltà, alcune tradizionali altre inedite, come quelle prodotte dal cambiamento climatico), essi si riverseranno sulle città. Ed è dubbio, per quanto si possa credere nelle virtù dell'urbanismo, che le città africane possano assorbire in maniera sostenibile un tale afflusso, potenzialmente assai massiccio e concentrato.

coltivati localmente. Un accordo di libero scambio reciproco peggiorerebbe la situazione, limitando al tempo stesso la capacità dei nostri governi di proteggere l'agricoltura" (D. Cronin, Gli accordi Ue-Africa violano i diritti umani?, Inter Press Service-IPS, Bruxelles, 10 ottobre 2007, <http://www.ipsnotizie.it/nota.php?idnews=1021>).

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

PLUNDER, MANAGEMENT, CONTAINMENT

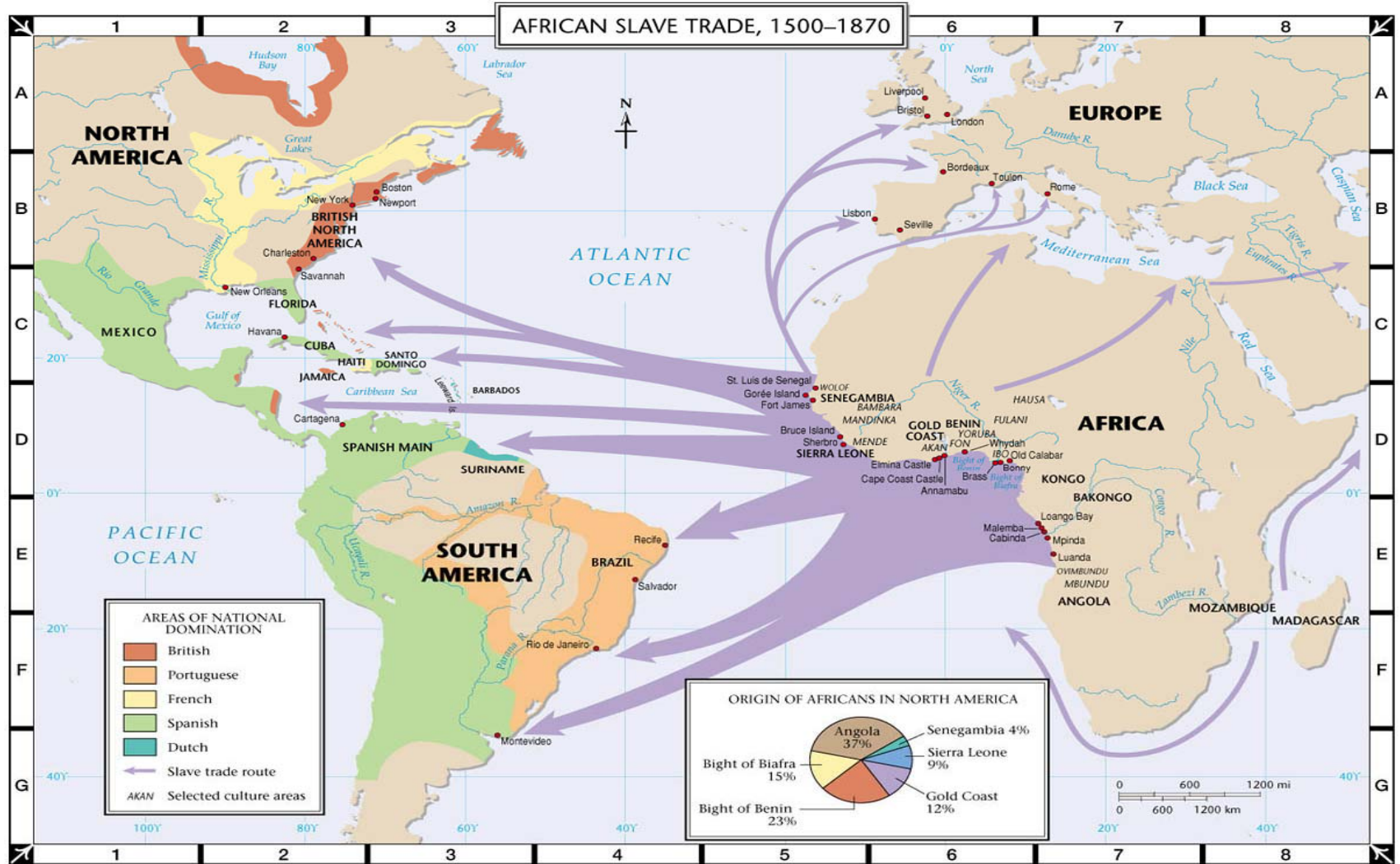
European migration policies in/on Africa in a
long-term perspective

Ferruccio Pastore

Presentation at the “Seminario sobre políticas
europeas de migración y desarrollo”

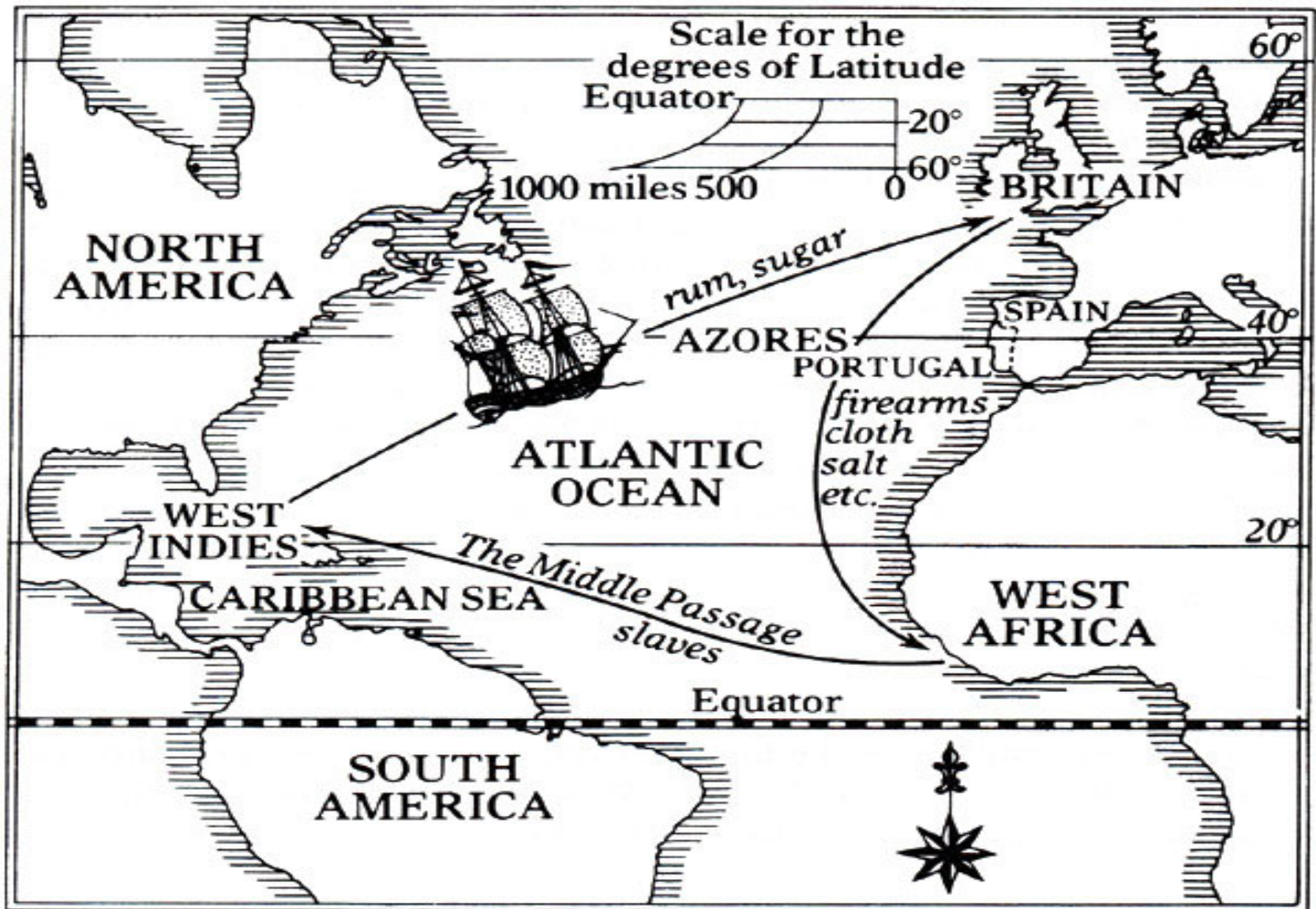
(Madrid, 3 December 2007)

1) Main routes of the Atlantic slave trade

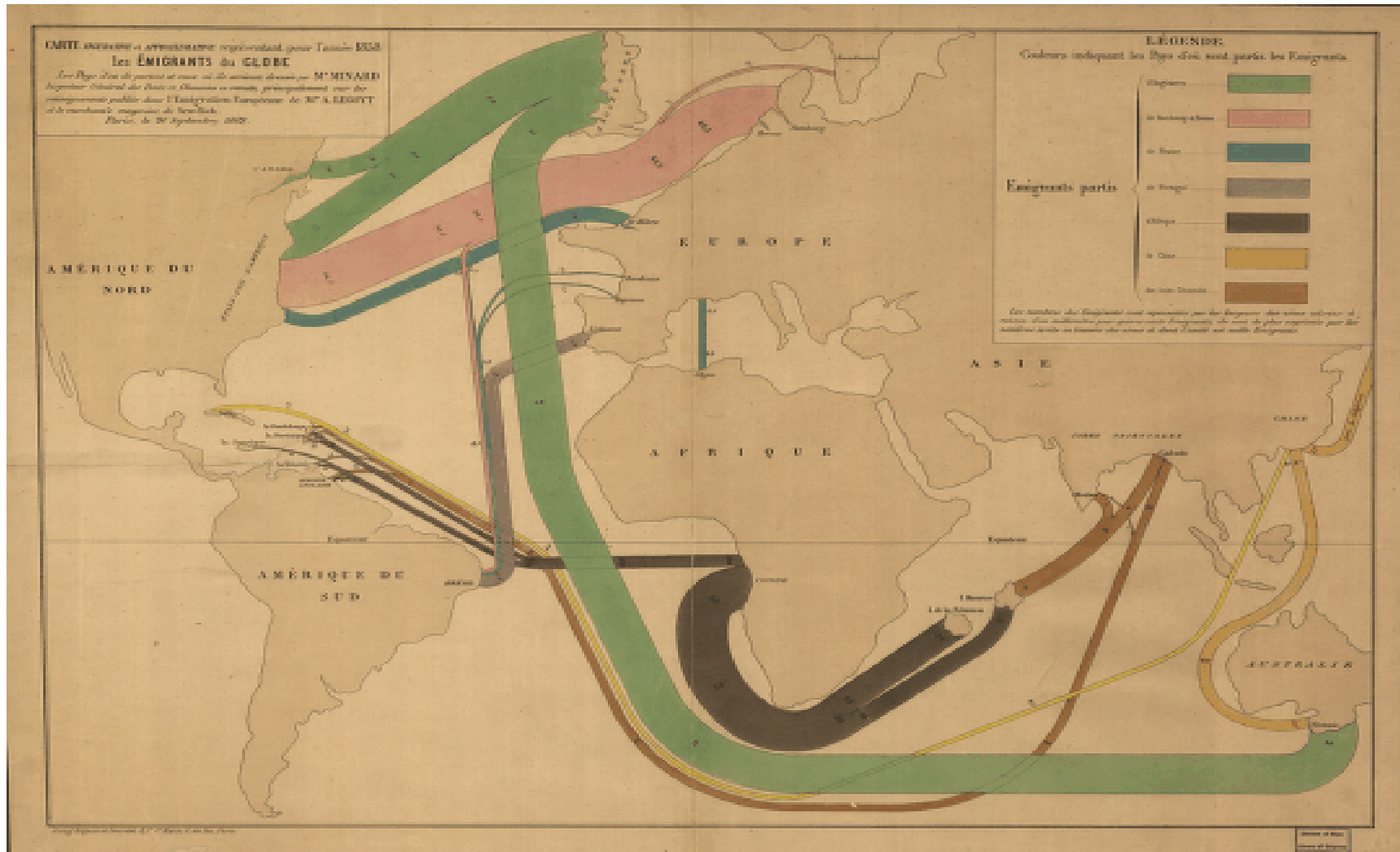


Fonte: http://qed.princeton.edu/main/Image:African_Slave_Trade_1500-1870

2) The Atlantic commercial triangle (XVIIIth century)



3) When the UK and Germany were the world's largest sending countries (1858)



4) Well-integrated African workers: Askari, Spahis, Tirailleurs Sénégalais...



5) % African-born among total foreign-born pop. in selected EU countries (Source: OECD)

	Belgium	France	Germany	NL	PRT	Spain	UK
% North-Africa born	12.7%	39.1%	0.5%	10.1%	0.2%	15.8 %	0.5%
% Sub-Sahara-born	9.8%	9.6%	1.2%	7.2%	53.5 %	3.6%	16.7 %

c) African nationalities among top 10 nationalities in terms of yearly inflows (main EU receiving countries, 2005, French data NA) - Source: OECD 2007

<i>Receiving country</i>	<i>African nationalities among top 10 flows</i>	<i>Ranking</i>	<i>Trend compared to average 1990-2004</i>
BELGIUM	Morocco	3rd community	↑
ITALY (2004)	Morocco	3rd	↓
	Tunisia	10th	↓
NETHERLANDS	Morocco	7th	↓
PORTUGAL	Capo Verde	2nd	↑
	Angola	5th	↓
	Guinea-Bissau	6th	→
	Sao Tomé and Príncipe	9th	→
SPAIN	Morocco	2nd	→
SWEDEN	Somalia	9th	↑
UK (2001)	South Africa	6th	↑

7) RELATIVE CLOSURE OF LEGAL IMMIGRATION CHANNELS TO AFRICANS

% of Africans in stocks of legal immigrants
(Italy and Spain, selected years)

	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>
Spain	n.a.	18.3%	29.2%	26.3%	23.5%
Italy	35.0%	28.7%	27.7%	24.0%	23.4%

Sources: Min. of Interior for Italy, *Extranjería* for Spain.

8) AFRICANS ARE LITTLE REPRESENTED ALSO IN AMNESTIES

% North-African nationals in subsequent Italian
regularisation schemes

	<i>1986</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>
Morocco	26.3%	22.4%	14%	11%	7.4%
Tunisia	8.4%	12.1%	4.2%	2.6%	/
Egypt	3.8%	3.5%	3.3%	4.4%	2.4%
Algeria	/	/	3.1%	1.5%	/

Source: G. Sciortino based on Italian Min. of Interior.

9) ASYMMETRIC LIMITS TO AFRICAN MOBILITY?

Italian visas for Africans (000s, 1999-2006)

Source: Italian Min. Foreign Affairs

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
N. Afr. & Middle East	110,9	132,6	128,9	106,9	114,6	123,9	128,4	140,2
Sub- Saharan Africa	43,0	58,3	51,1	47,4	50,0	58,7	63,3	63,3
World Total	834,7	1.009,0	947,1	853,5	874,9	983,5	1.076,7	1.198,2

10) INCREASED AFRICAN SHARE IN CLANDESTINE FLOWS

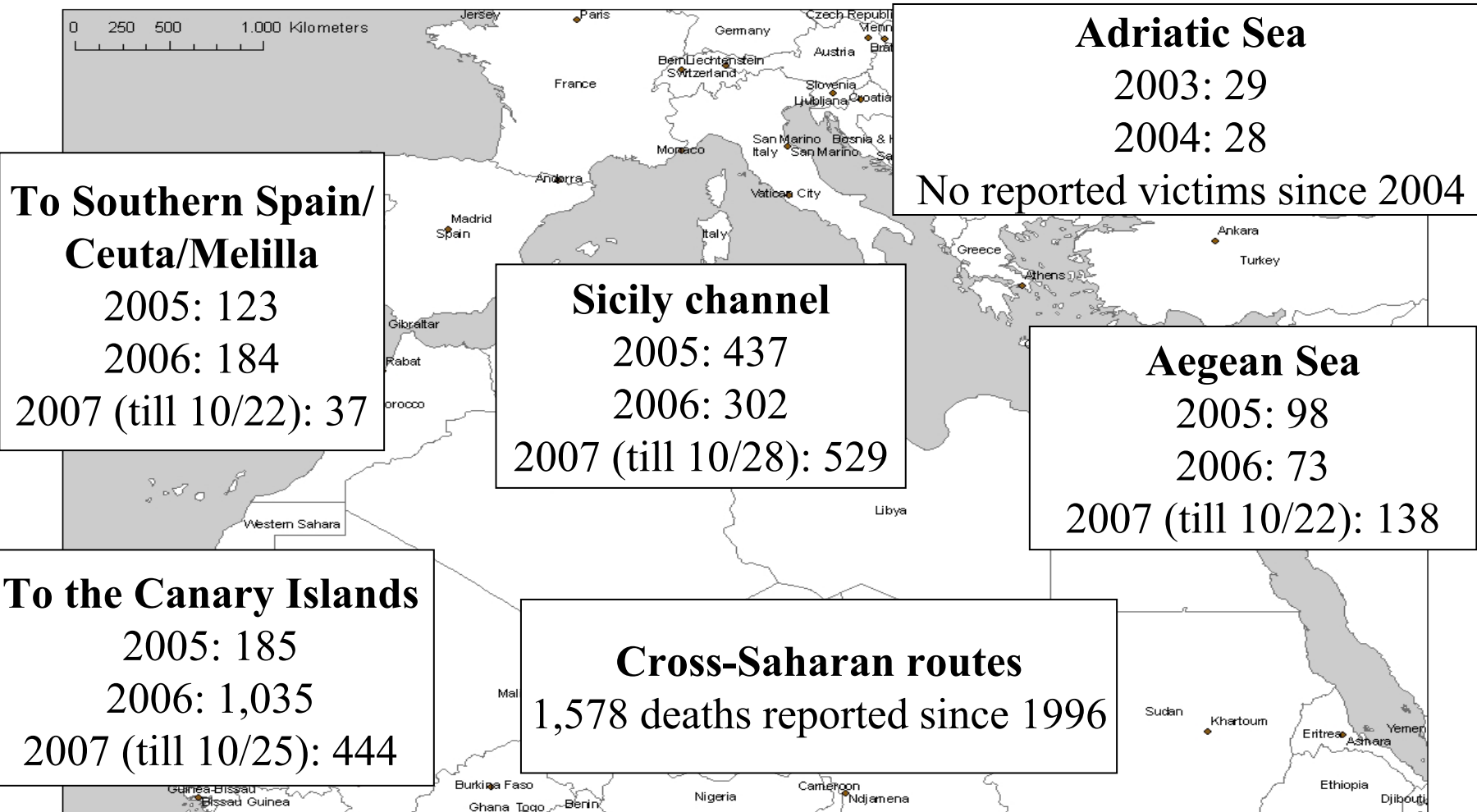
% of Africans among irregular migrants apprehended upon (or before) landing (Italy and Spain-Canary Islands, different years)

Italy						
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
N. Africa	11.9%	17.2%	11.7%	n.a.	69.6%	70.52%
Sub-Saharan Africa	3.8%	25.0%	41.4%	n.a.	24.6%	24.8%

Spain							
	<i>1994-8</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Morocco	100%	88.2%	36.%2	32.%5	39.8%	32.6%	9.1%
Rest of Africa	0%	11.8%	63.2%	66.2%	58.1%	62.9%	86.8%

Sources: *Plan Canario para la Inmigración 2004-2006* for Spain; Min. of Interior for Italy

11) Clandestine crossings dominate the debate also because... (Victims* at wider European borders, 2005-2007, Fortress Europe)



* Including missing migrants.

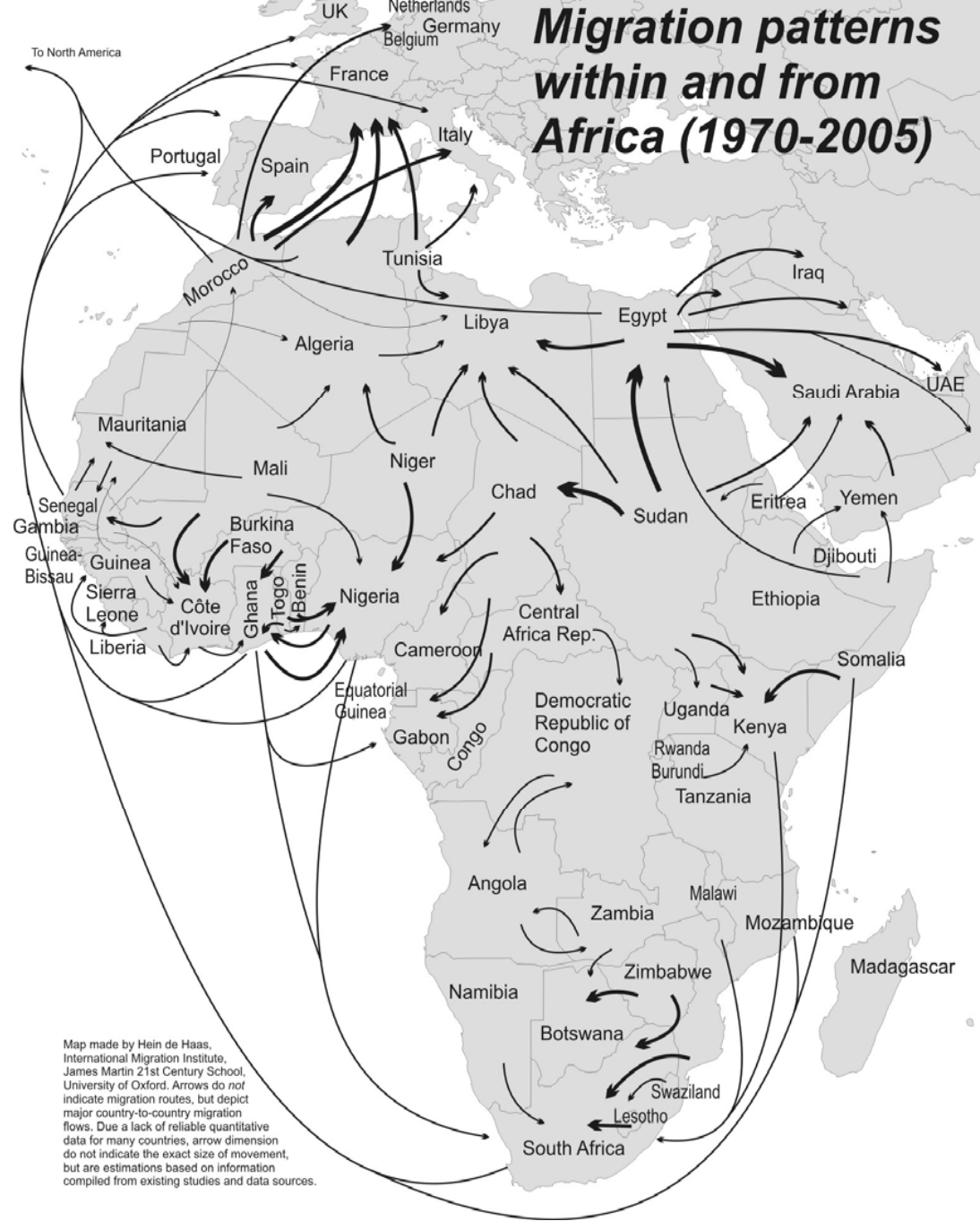
Migration patterns within and from Africa (1970-2005)

12) Intra-African mobility much more important than outbound mobility

Source: Hein de Haas,
International Migration
Institute (IMI), Oxford.

Arrows do not indicate migration
routes but depict major country-
to-country migration flows.
Due to lack of reliable data, the
dimension of arrows reflects
estimates, not exact size of flows

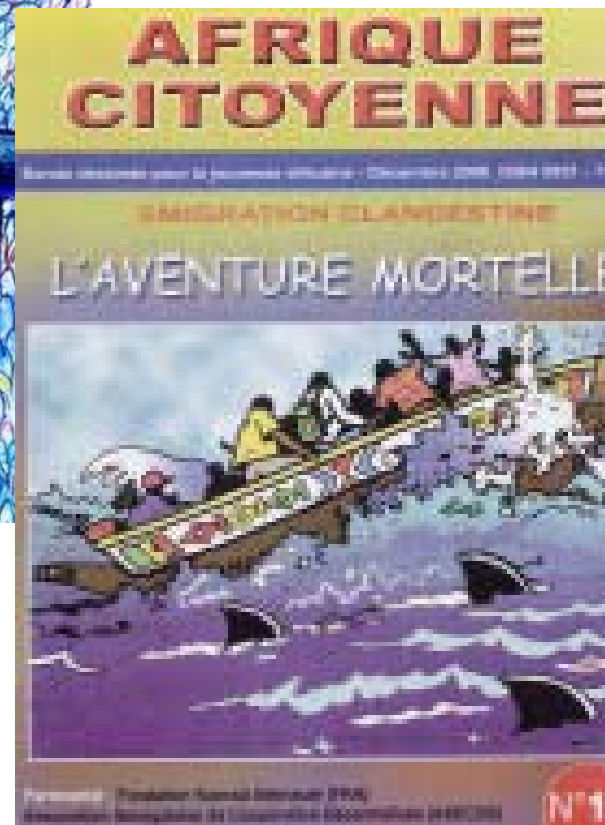
Map made by Hein de Haas,
International Migration Institute,
James Martin 21st Century School,
University of Oxford. Arrows do not
indicate migration routes, but depict
major country-to-country migration
flows. Due to lack of reliable quantitative
data for many countries, arrow dimension
do not indicate the exact size of movement,
but are estimates based on information
compiled from existing studies and data sources.



13) Irregular migration by sea from Africa to Europe is relatively small (migrants apprehensions, 000s; de Haas)

	‘98	‘99	‘00	‘01	‘02	‘03	‘04	‘05	‘06
<i>Spain mainland</i>	7.0	7.2	12.8	14.4	6.8	9.8	7.2	7.0	6.4
<i>Spain Canary</i>	0	0.9	2.4	4.1	9.9	9.4	8.4	4.7	31.0
<i>Italy Sicily</i>	8.8	2.0	2.8	5.5	18.2	14.0	13.6	22.8	21.4
<i>Italy Calabria</i>	0.9	1.5	5.0	6.1	2.1	0.2	0.02	0.08	0.3
<i>Malta</i>	0.2	0.2	0.02	0.05	1.7	0.5	1.4	1.8	NA
<i>TOT</i>	16.9	11.8	23.0	30.2	38.7	33.9	30.7	36.5	59.2

14) Nevertheless, unauthorised sea-crossings
deeply shape perceptions, on both sides



15) Not all border fatalities are the same...

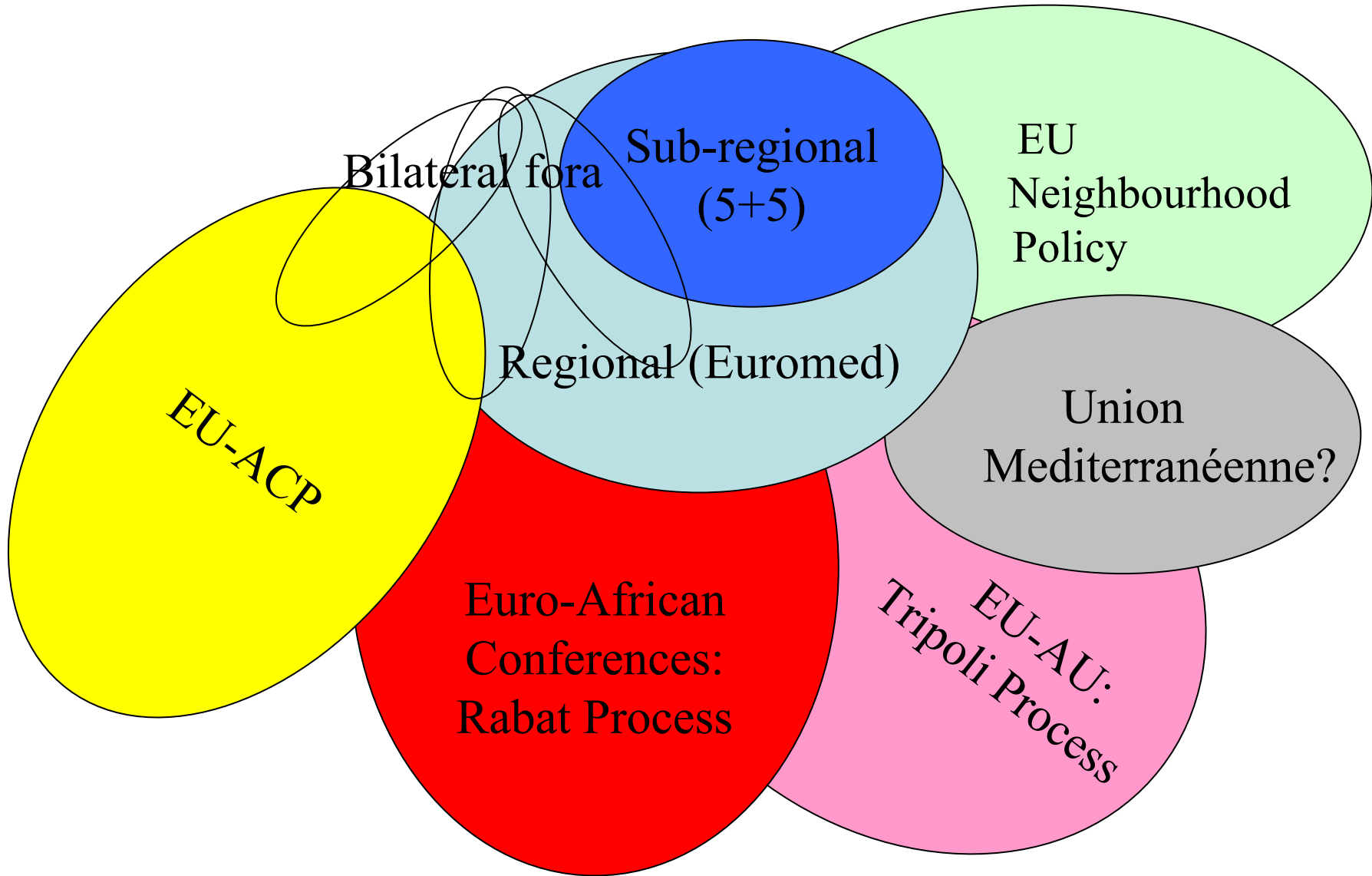


Otranto Channel, 28 March 1997



Ceuta and Melilla, September-October 2005

16) European M&D policies: the institutional jam



17) An appearance of demographic complementarity
Population size of Africa and Europe (as a percentage of
global population, 1800-2050, UN Population Div.)

	<i>1800</i>	<i>2000</i>	<i>2050</i>
Africa	8%	13%	20%
Europe	20%	12%	7%
World Pop. (billions)	1	6	9