



Centro Studi di Politica Internazionale

Per un Migration Compact in stile Italiano

Le ambiguità della lotta alle radici profonde delle migrazioni: il caso dell'Etiopia nella rotta del Mediterraneo centrale

Andrea Stocchiero – CeSPI

Marzo 2017

Sommario

1. La politica dell’Unione europea e italiana per il governo delle migrazioni	3
2. L’approccio delle cause profonde	4
2.1 L’approccio delle cause profonde nelle nuove iniziative europee.....	4
2.2 L’approccio delle cause profonde nel recente passato europeo.....	6
2.3 Un quadro analitico critico sull’approccio delle cause profonde	7
3. L’approccio delle cause profonde nel caso dell’Etiopia.....	8
3.1 Le migrazioni interne	8
3.2 Le migrazioni internazionali	11
3.3 L’analisi critica sull’approccio della cause profonde nel caso Etiopia.....	16
4. Conclusioni	18

Il paper è stato redatto grazie al contributo della Unità Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (contributo concesso ai sensi dell’art. 2 della l. 948/82), nel quadro del progetto di ricerca “La governance internazionale dei flussi misti tra Europa e Africa. Tendenze recenti, ostacoli e opportunità di sviluppo” condotta da CeSPI con FIERI e OBC Transeuropa

1. La politica dell'Unione europea e italiana per il governo delle migrazioni

Nel giugno del 2015 l'Unione europea (Ue) ha adottato l'**Agenda europea sulle migrazioni**¹: una politica che ha l'ambizione di governare il fenomeno migratorio nella sua dimensione interna ed esterna. In questa Agenda, infatti, si delineano una serie di priorità. Tra queste vi sono quattro pilastri per gestire meglio la migrazione nel medio periodo: 1) ridurre gli incentivi alle migrazioni irregolari; 2) gestire le frontiere; 3) migliorare la politica dell'asilo; 4) avviare una nuova politica per le migrazioni regolari.

In seguito all'adozione dell'Agenda e sotto la pressione di una crescente crisi migratoria (dalla rotta del Mediterraneo centrale a quella Balcanica), l'Ue ha organizzato **il vertice de La Valletta** con i paesi africani nel Novembre del 2015². Nel quale è stato definito un Piano di Azione³ ed è stato creato un apposito strumento di finanziamento denominato *Emergency Trust Fund on irregular migration in Africa* (da ora Trust Fund - TF)⁴.

A sua volta **il Trust Fund** prevede la possibilità di finanziare diversi programmi su quattro assi: 1) iniziative economiche per la creazione di occupazione, formazione, microimpresa, e sostegno alla reintegrazione; 2) resilienza e sicurezza alimentare, servizi fondamentali per sfollati e profughi, appoggio alla popolazione vulnerabile; 3) gestione migrazioni: mobilità, migrazione irregolare, traffico, protezione e asilo, ritorni, migrazioni e sviluppo; 4) stabilità e sicurezza, prevenzione dei conflitti, stato di diritto, frontiere, contrasto all'estremismo. Per inciso si deve notare come nel Piano de La Valletta e nel Trust Fund la precedente priorità su migrazioni e sviluppo che faceva parte dei quattro pilastri del *Global Approach on Migration and Mobilità* (GAMM)⁵ sia stata derubricata al fine di contrastare le migrazioni irregolari.

Il Governo italiano attraverso l'opera del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha da subito svolto un ruolo pro attivo e da protagonista nel Piano de La Valletta e nella gestione del Trust Fund. Significativamente il primo accordo siglato dalla Commissione europea con uno stato membro, è stato quello con l'Italia per il finanziamento del programma SINCE, *Stemming irregular migration in Northern and Central Ethiopia*⁶.

La spinta italiana è stata particolarmente importante nel 2016, quando il governo ha lanciato il Non-Paper sul **Migration Compact**⁷. Questa iniziativa, che ha seguito l'accordo UE-Turchia per il controllo dei flussi irregolari verso la rotta Balcanica, ha portato la Commissione europea ad

¹ European Commission, *Communication from the Commission, A European Agenda on Migration*, Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

² Valletta Summit on Migration, 11-12 November 2015, Political Declaration

³ Valletta Summit on Migration, 11-12 November 2015, Action Plan

⁴ Commission Decision of 20.10.2015 on the establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa, Brussels, 20.10.2015 C(2015) 7293 final

⁵ I quattro pilastri del GAMM sono: governo dei flussi regolari, lotta al traffico e migrazioni irregolari, politica dell'asilo e infine migrazioni e sviluppo: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en; e la Comunicazione della Commissione sul GAMM nel 2011 è scaricabile da: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_from_the_commission_1.pdf

⁶ http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2015/12/italia-e-commissione-europea-avviano.html

⁷ http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf

assumere il concetto del Migration Compact nel **New Partnership Framework**, adottato dal Consiglio europeo nel Giugno del 2016⁸, lanciando poi la creazione del Piano per gli Investimenti Esteri⁹.

Tra i paesi prioritari di queste politiche vi è **l'Etiopia**. Un paese strategico per la potenzialità migratoria insita in una popolazione di oltre 100 milioni di abitanti affetti da una diffusa condizione di povertà, e contemporaneamente paese crocevia regionale di flussi misti, di rifugiati e di migranti che si stanziano nel paese e che in parte si spingono lungo la rotta del Mediterraneo centrale, attraversando Sudan, Egitto e Libia, per poi cercare approdo in Italia e quindi in Europa.

Di qui il forte interesse italiano a monitorare questa rotta con **il processo di Khartoum**, forum di dialogo politico tra l'Ue, i paesi del Corno d'Africa, Tunisia ed Egitto, lanciato a Roma nel Novembre del 2014. Il processo è parte dell'Agenda europea sulle migrazioni ed è sostenuto con il Trust Fund.

In questo quadro politico l'UE e l'Italia hanno adottato **l'approccio delle cause profonde** per affrontare i flussi irregolari. Ma, che logica politica ed operativa sostiene questo approccio? I suoi obiettivi sono congruenti con i risultati che si vogliono ottenere? Come altrimenti dovrebbe essere riformulato?

2. L'approccio delle cause profonde

2.1 L'approccio delle cause profonde nelle nuove iniziative europee

Nel Piano de La Valletta e nel Migration Compact/New Partnership Framework l'approccio delle cause profonde viene così presentato. Nella dichiarazione politica de La Valletta si scrive:

*“Migration within Africa and Europe, from Africa to Europe and from Europe to Africa is a multi-faceted phenomenon. We commit to **address the root causes of irregular migration and forced displacement** resulting from state fragility and insecurity, as well as from demographic, economic and environmental trends. Our common response will focus on reducing poverty, promoting peace, good governance, rule of law and respect for human rights, supporting inclusive economic growth through investment opportunities and the creation of decent jobs, improving the delivery of basic services such as education, health and security.”¹⁰*

Nel **Piano di azione** relativo si stabilisce la creazione del Trust Fund che ha il seguente obiettivo: *“the Trust Fund will help **address the root causes of destabilisation, forced displacement and irregular migration**, by promoting economic and equal opportunities, strengthening resilience of vulnerable people, security and development”*. E in particolare la prima priorità del Piano prevede di agire sui *“Development benefits of migration and addressing root causes of irregular migration and forced displacement”¹¹*, che comprende azioni per: introdurre le migrazioni quale tematica prioritaria nella cooperazione allo sviluppo, sostenere lo sviluppo socio economico dei paesi di origine e transito, la resilienza dei gruppi sociali più vulnerabili rispetto ai conflitti, all'insicurezza alimentare e ai disastri ambientali, e far fronte alle instabilità e alle crisi.

⁸ European Commission, *Communication from the Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final

⁹ European Commission, *Communication from the Commission on Strengthening European Investments for jobs and growth: Towards a second phase of the European Fund for Strategic Investments and a new European External Investment Plan*, Brussels, 14.9.2016, COM(2016) 581 final

¹⁰ Valletta Summit on Migration, 11-12 November 2015, Political Declaration

¹¹ Valletta Summit on Migration, 11-12 November 2015, Action Plan

Il **Non-Paper sul Migration Compact del governo italiano** non cita le cause profonde ma ricorda le questioni strutturali che motivano i flussi: conflitti, instabilità, povertà e disoccupazione, problemi ambientali. E a fronte di questa complessità chiede una visione comprensiva e una strategia europea unica orientata verso l’Africa. Propone quindi un “*fair grand bargain*” nel quale l’UE possa offrire investimenti, finanziamenti, cooperazione sulla sicurezza, opportunità di migrazione regolare, programmi di reinsediamento; a fronte dei quali chiedere ai governi africani: il controllo e la riduzione dei flussi migratori, la cooperazione su riammissioni e ritorni, sistemi di gestione e accoglienza dei flussi nei paesi di transito ed origine, la costruzione di sistemi di asilo nazionali, la lotta contro il traffico di esseri umani. Si chiede la creazione di un nuovo fondo per gli investimenti esteri e si prefigura la cooperazione con la Libia. Elemento questo che ha trovato applicazione con il recente accordo italiano con il governo libico riconosciuto dalle Nazioni Unite (Gennaio 2017) e con la decisione del Consiglio europeo di appoggiare la collaborazione con questo paese in materia di flussi migratori.

A sua volta, **il New Partnership Framework** indica che: “*Development and neighbourhood policy tools should reinforce local capacity-building, including for border control, asylum, counter-smuggling and reintegration efforts. All actors – Member States, EU institutions and key third countries – need to work together in partnership to bring order into migratory flows. In parallel, work is needed to tackle the root causes of irregular migration and forced displacement by applying sustained, medium and long term policies and to better use existing processes and programmes. All of this work must take place in a context which fully respects international law and fundamental rights. This is the idea of a new Partnership Framework. (...) In the long term, the EU should continue to increase its efforts to address the root causes of irregular migration and forced displacement and to provide capacity building to the host communities and relevant institutions. The compacts will benefit from synergies with all policies, initiatives and processes that are aimed at addressing the long-term objectives, such as the political, social, economic and environmental factors that constitute the root causes (including through the facilitation of economic, social and cultural investments of the diaspora in countries of origin).*”¹²

Il cambio di passo nell’affrontare le cause profonde delle migrazioni irregolari è l’impegno europeo per **una grande operazione di investimento per lo sviluppo economico** che ha bisogno di mobilitare risorse private per avere un impatto significativo:

“*In the long term the EU will continue to address the root causes of irregular migration and forced displacement. This will require fundamentally reconsidering the scale and nature of traditional development co-operation models. A much greater role must be given to private investors looking for new investment opportunities in emerging markets. Instead of letting irregular migrants risk their lives trying to reach European labour markets, European private and public resources should be mobilised for investment in third countries of origin. This will contribute to the sustainable development of the local economies and the transformation called for by the Agenda 2030. A particularly important role should thus be played by the full range of innovative financing mechanisms that can be deployed and developed to leverage loan and grant financing, encourage public-private partnerships and crowd in private investment.*”¹³

E in questo senso la “*Commission therefore sees the need for an ambitious External Investment Plan that would tackle the root causes of migration, while contributing to the achievement of other development goals.*” Nel breve termine si prevede di “*Make a proposal for an External Investment Fund to mobilise up to EUR 62 billion of investment to address the long term objective of tackling the root causes of migration.*”¹⁴

¹² European Commission, *Communication from the Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final

¹³ Idem

¹⁴ Idem

Da queste citazioni vale la pena notare come l'intervento della cooperazione e del piano di investimento esterno sia rivolto a far fronte alle migrazioni irregolari, a mettere ordine ai flussi migratori, considerando le cause esistenti nei paesi di origine e transito, senza tenere in conto cause esterne e responsabilità europee ed internazionali. Inoltre, **nonostante queste azioni siano rivolte al lungo termine, come più volte richiamato nei testi, permane lo scopo che esse comunque possano, o meglio debbano, avere qualche effetto anche nel breve periodo.** In particolare nel testo prima citato sul New Partnership Framework si scrive chiaramente che “invece di lasciare che i migranti irregolari rischino le loro vite cercando di raggiungere il mercato del lavoro europeo, le risorse pubbliche e private europee dovrebbero essere mobilitate per investimenti nei paesi terzi di origine” (traduzione dell'autore). Gli investimenti quindi sostituiscono i flussi irregolari, subito, sapendo che questo è impossibile. Ma questa contraddizione non è nuova. Già nel passato l'Unione europea aveva identificato nell'approccio sulle cause profonde una priorità per ridurre i flussi, cadendo in alcune contraddizioni. Eppure la lezione del passato, che qui riassumiamo, sembra non avere insegnato nulla su come impostare più correttamente questo approccio.

2.2 L'approccio delle cause profonde nel recente passato europeo

Negli ultimi 25 anni, successivamente al crollo del muro di Berlino, con lo scongelamento della cortina di ferro e dei blocchi di paesi schierati con l'una o l'altra superpotenza, le frontiere sono diventate più porose e nuovi flussi di migranti si sono mossi nello scenario mondiale. Flussi favoriti peraltro dai nuovi processi di globalizzazione dei mercati e dalle innovazioni tecnologiche della comunicazione e dei trasporti. La Comunità europea, polo regionale in crescita economica e con ambizioni di preminenza nello scenario globale, ha cominciato ad attrarre migranti tanto dai paesi dell'Europa orientale quanto dai paesi mediterranei, africani, così come da altri continenti.

In questo mutamento di scenario geopolitico, economico, tecnologico e sociale, è nata l'esigenza dell'Unione europea di governare i nuovi flussi. Negli anni '90 del secolo passato la Commissione europea ha cominciato a elaborare iniziative volte a costruire nel tempo una politica comune sulle migrazioni che, come è stato scritto, si è recentemente evoluta nella Agenda Europea sulle migrazioni. Tra queste iniziative vi è l'adozione dell'approccio delle cause profonde.

Nel 1994 la Commissione ha elaborato una comunicazione (European Union, 1994)¹⁵ che ha introdotto l'idea di **una politica migratoria “comprehensive”** che, in quanto tale, era fondata su tre direttive: agire sulla pressione migratoria in cooperazione con i paesi terzi, controllare le migrazioni per poter gestirle, sostenere l'integrazione dei migranti regolari. Si combinavano così azioni di breve e lungo termine di carattere esterno ed interno. L'approccio delle cause profonde risponde al lungo termine, ma verrà utilizzato in realtà per cercare di imporre ai paesi di origine e transito il controllo delle frontiere e dei flussi di migranti.

Negli anni seguenti la Commissione ha creato lo **High Level Working Group** con il mandato di orientare l'applicazione di misure volte a governare i flussi verso alcuni paesi prioritari. Nel 1999 è stato redatto un rapporto con una serie di piani di azione, che assumevano l'approccio delle cause profonde. Venivano quindi indagate le condizioni politiche, economiche e dei diritti umani nei paesi prioritari per poi indicare le possibili misure di azione.

Su queste basi è stato poi costruito il **Global Approach on Migration**, nel quale sono state definite 4 priorità tematiche (vedi in precedenza), una delle quali dedicata al rapporto tra migrazioni e sviluppo, riprendendo quindi l'approccio sulle cause profonde. Rispetto però all'impostazione precedente, il nuovo GAM (più tardi ri-denominato GAMM con l'aggiunta della M di mobilità)

¹⁵ European Union, 1994, *Communication from the Commission on Immigration and Asylum Policies*, COM(94) 23 Final.

dava maggiore enfasi al ruolo positivo delle migrazioni e a misure rivolte a massimizzarne i benefici (ad esempio attraverso la valorizzazione delle rimesse) e a ridurne i costi (ad esempio rispetto al fenomeno del brain drain).

Ma, come si è scritto, è soprattutto con la nuova Agenda Europea per le Migrazioni e con il piano de La Valletta, che l'approccio delle cause profonde ritorna fortemente in auge. Vale la pena quindi approfondire una visione critica, per capire quali sono le sue principali debolezze e come poterlo rendere più efficace, immaginando un Migration Compact in stile Italiano.

2.3 Un quadro analitico critico sull'approccio delle cause profonde

Un interessante quadro analitico che propone una serie di critiche al concetto delle cause profonde e alla sua attuazione è presentato da Saskia Gent (2002)¹⁶. Secondo questa studiosa vi sono tre tipologie di critiche che possono essere avanzate, quella politica, quella empirica e quella strutturale.

La critica politica contesta l'uso del concetto delle cause profonde perché trasferisce la responsabilità della gestione dei flussi ai paesi di origine, chiedendo loro di agire per creare le condizioni atte a ridurre e fermare i flussi. La cooperazione diventa lo strumento principale per contribuire a questo fine. I paesi europei si sgravano così della responsabilità di accogliere e proteggere i rifugiati e tutti quei migranti che si muovono in modo involontario, non per una libera scelta. I paesi di origine, quelli vicini e di transito, devono creare delle politiche locali e regionali per affrontare e contenere le migrazioni. Gli stati europei di destinazione sono favorevoli all'approccio delle cause profonde perché non sono coinvolti direttamente nella gestione dei flussi migratori, che viene delegata al di fuori dei confini nazionali. Le loro società sono tenute a distanza e salvaguardate dalla pretesa “invasione” di flussi indesiderati.

La critica empirica evidenzia come l'approccio delle cause profonde non tenga conto delle complessità del fenomeno migratorio e offra quindi delle soluzioni parziali che non possono funzionare. L'assunzione empirica di un rapporto lineare e diretto tra risoluzione dei conflitti, promozione dello sviluppo e riduzione dei flussi migratori è semplicistico e fallace. Identificare l'intreccio delle cause politiche, economiche, sociali, ambientali e culturali delle migrazioni è difficile e può evidenziare nessi di causalità per cui una politica di cooperazione rivolta allo sviluppo può aumentare e non ridurre i flussi nel breve e medio periodo.

Questo è il caso dell'analisi empirica denominata del *migration hump*¹⁷. Secondo questi studi la crescita economica provoca nuovi flussi. E' solo dopo un certo periodo di tempo, quando il differenziale di reddito tra paese di origine e di destino si riduce significativamente, che le migrazioni iniziano a diminuire. Le analisi della Nuova Economia sulle Migrazioni per Lavoro¹⁸ mostrano che il miglioramento del reddito delle famiglie consente loro di avere più risorse da investire nelle migrazioni, quale strategia per diversificare il rischio e le opportunità di benessere.

I processi di cambiamento economico e sociale generano inevitabilmente movimenti di persone. Viceversa, qualsiasi politica tesa a contrastare i flussi migratori, potrebbe arrestare i processi di

¹⁶ Saskia Gent, 2002, *The Root Causes of Migration: Criticising the Approach and Finding a Way Forward*, Sussex Migration Working Paper n.11, September 2002.

¹⁷ Si veda Hein de Haas, 2010, *Migration and Development: A Theoretical Perspective*, International Migration Review, 44(1): 227–264; e Michael A. Clemens, 2014, *Does Development reduce Migration?*, IZA, DP No. 8592 October.

¹⁸ Si veda per esempio Oded Stark e David E. Bloom, 1985, *The New Economics of Labor Migration*, The American Economic Review, Vol. 75, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety Seventh Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1985), pp. 173-178; e J. Edward Taylor, 1999, *The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process*, IOM, International Migration Vol.37 (1).

trasformazione e quindi possibilmente anche i progressi nello sviluppo umano. Le politiche di contenimento possono rafforzare gli status quo, il ruolo di governi che cercano di salvaguardare oligarchie sociali ed economiche. Nei casi peggiori possono appoggiare stati di polizia, governi corrotti e contrari a qualsiasi riforma. Aspetti questi a cui si dovrebbe dare molta più attenzione di quanto si faccia, con analisi e indagini approfondite.

La critica strutturale identifica questioni di fondo che evidenziano la debolezza dell'approccio delle cause profonde. In particolare si sottolinea come questo approccio si focalizzi esclusivamente su cause interne ai paesi di origine, eludendo l'intreccio con cause esterne, che alle volte sono riconducibili a politiche dei paesi di destino. In questo modo l'approccio appare come apolitico, avulso dalle connessioni tra i fattori locali ed internazionali che assieme creano le condizioni dei flussi migratori. Si chiedono cambiamenti nei paesi di origine salvaguardando quelle strutture internazionali che perpetuano il loro sfruttamento e la loro espulsione (Sassen, 2014)¹⁹, o che originano importanti domande di manodopera, causando i flussi migratori. E' quindi un approccio ipocrita.

Queste critiche sono state rivolte alle misure intraprese dalla Commissione europea negli anni '90 e primi anni del 2000, ma continuano a rimanere valide e si ripropongo con forza in questo ultimo periodo. Anzi, esse appaiono ancor più evidenti nell'attuale dibattito politico. La crisi migratoria europea, in assenza di solidarietà interna, esternalizza i controlli, rimandando a cause esterne, evitando di sciogliere le complessità e proponendo quindi schemi semplificatori e insufficienti.

3. L'approccio delle cause profonde nel caso dell'Etiopia

L'Etiopia rappresenta un importante paese nella geografia dei flussi migratori che dal Corno d'Africa si muovono all'interno della regione, del continente africano e fuori da esso verso la rotta del Mediterraneo centrale e quindi l'Italia. Importante paese di origine, destinazione, transito di un numero crescente di flussi misti, l'Etiopia presenta interessanti dinamiche di migrazioni interne e internazionali, ed è il principale paese di accoglienza di rifugiati in Africa. Per questo motivo vale la pena coglierne le principali caratteristiche per poi analizzare il rapporto che l'UE sta applicando a questo paese in tema migratorio e di approccio sulle cause profonde, situando così l'analisi critica.

3.1 Le migrazioni interne²⁰

I flussi migratori interni in Etiopia, guidati da fattori economici, climatici e politici (siccità, guerre, povertà, disordini e rivolte, processi di reinsediamento o villaggizzazione forzata), legati fra loro in maniera ricorsiva, sono probabilmente **quantitativamente più significativi di quelli internazionali e in crescita costante**²¹.

Questi spostamenti forzati intervengono in un contesto nazionale già interessato dalla presenza di un **alto numero di sfollati interni** che, fra protratti e nuovi registrati, a fine 2015 erano circa 636.000. L'aumento degli sfollati è da mettere in relazione anche a **cause ambientali e legate al cambiamento climatico** con effetti sia nel breve (eventi improvvisi come inondazioni e siccità),

¹⁹ Sassen Saskia, 2014, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, il Mulino.

²⁰ Questo capitolo fa ampio riferimento allo studio di Coslovi L. e A. Stocchiero, 2016, *Il possibile contributo del Processo di Khartoum ad un nuovo migration compact con l'Etiopia*, CeSPI.

²¹ Nel corso degli ultimi decenni, le migrazioni interne sono aumentate coinvolgendo sul totale della popolazione una percentuale cresciuta dall'11.4 % (4,54 milioni di persone) nel 1984, al 16.5 % nel 2008 (Dorosh, P. et.al., 2011, *The Rural-Urban Transformation in Ethiopia*, Ethiopia Strategy Support Program II), al 19% nel 2014 (Carter, B., Rohwerder, B., *Rapid Fragility and migration assessment, (Rapid Literature Review)*, Birmingham, UK 2016).

che nel lungo periodo (desertificazione). Per effetto del Niño, fra l'agosto del 2015 e il gennaio del 2016 circa 260.000 persone sono state costrette a spostarsi per la siccità (139.314), inondazioni (64.948), e in seguito a tensioni sociali (55.728)²²

Il grosso della mobilità interna, **circa il 50%, avviene in ambito rurale** (Dorosh, P. et.al.(2011) e, ad eccezione di Addis Abeba, tende ad essere principalmente intra-regionale. Le **migrazioni verso le aree urbane**, che con la crescita demografica nelle città, pure costituiscono uno dei principali fattori di incremento della popolazione urbana, sono **ridotte ma potenzialmente in aumento**.

Il basso tasso di urbanizzazione, anche se in più rapida crescita di quanto non fotografato dai dati censuari²³, l'insicurezza del possesso e le ridotte possibilità di trasferimento della terra²⁴, l'esistenza di altre barriere amministrative (quali la difficoltà di riunire le condizioni necessarie per ottemperare all'obbligo di registrare la nuova residenza)²⁵, le scarse connessioni (in termini sia di infrastrutture che di circolazione di informazioni fra ambiente rurale e urbano) e, in certa misura, anche la maggiore efficacia in ambito rurale di programmi di lotta alla povertà²⁶, hanno limitato nel tempo la mobilità interna e contribuiscono a tracciarne i contorni qualitativi.

D'altra parte la migrazione interna rappresenta una delle principali strategie di sopravvivenza individuale e familiare per una importante fetta della popolazione rurale etiopica. I migranti interni tendono a essere maschi, giovani, single e a carico della famiglia di origine (Gete. Et.al, 2008)²⁷, con livello di istruzione generalmente più alto di chi non emigra (Dorosh, P. et al. 2011; Carter B., Rohwerder B., 2016), e provenienti in percentuale maggiore da famiglie numerose e con scarsa disponibilità di terreni agricoli. Questi pattern tradizionali sembrano aver subito alcune importanti modifiche nel corso degli ultimi anni. Recenti studi evidenziano la **femminilizzazione** di questi flussi e al contempo un abbassamento della fascia di età dei migranti (Regt, M.C. de, 2016)²⁸ e l'ampliamento verso persone coniugate (Stocchiero, in corso di pubblicazione, 2017)²⁹.

I principali driver delle migrazioni interne possono essere sintetizzati nella diffusa povertà relativa, nella disoccupazione e sottoccupazione, nei bassi salari, e in cause strutturali e di lungo periodo

²² IOM, 2016, *Internal Displacement Monitor Report*, October-December 2015.

²³ Come evidenziato da Schmidt e Kedir (2009), la crescita dell'urbanizzazione nel corso degli ultimi trent'anni è stata probabilmente più rapida di quanto fotografato dalle fonti ufficiali etiopiche attraverso i censimenti. I processi di urbanizzazione rimangono comunque contenuti e localizzati geograficamente in specifiche aree del paese (le città/agglomerati con almeno 50.000 abitanti si trovano nelle quattro regioni Amhara, Tigray, Oromia e SNNPR, con l'unica eccezione di Jijiga, nella regione del Somali) (Schmidt, E and Kedir, M., 2009, *Urbanization and Spatial Connectivity in Ethiopia: Urban Grow Analysis using GIS*, Addis Ababa, IFPRI).

²⁴ La ridotta mobilità rurale-urbana in Etiopia è stata tradizionalmente ascritta alla mancanza di una legislazione che garantisse il possesso delle terre e all'ampia discrezionalità nell'espropriazione e nella distribuzione delle terre a livello regionale e locale. Di recente l'Etiopia ha realizzato alcuni programmi di registrazione e certificazione del possesso delle terre, introdotto l'ereditarietà e la possibilità di trasferire la titolarità delle terre all'interno delle famiglie. I programmi sono stati realizzati in Tigray, Amhara, Oromia, e la SNNPR. Le terre rimangono comunque di proprietà statale e possono essere ridistribuite con una certa arbitrarietà.

²⁵ L'obbligo della registrazione nella nuova kebele di residenza è considerato tradizionalmente un'altra barriera alla mobilità, che tuttavia non trova conferma in recenti studi su Addis Abeba né in altre aree del paese (Dorosh, P. et.al., 2011, *op.cit.*; Word Bank, 2010, *The Ethiopian Urban Migration Study 2008: The Characteristics, Motives and Outcomes of Migrants to Addis Ababa*, Report No. 55731-ET, Washington D.C.: World Bank.)

²⁶ Ci riferiamo in particolare al PSNP (Productive Safety Net Programme) che in certa misura può aver agito come freno alla mobilità verso le città.

²⁷ Gete, Z. et al., in una ricerca sulla migrazione stagionale in Amhara, riscontrano la prevalenza di giovani maschi non sposati e a carico di famiglie di origine. In quanto tali, non sono titolari di terreni e quindi selezionati per l'emigrazione (Gete, Z. et al, 2008, *Seasonal Migration and Rural Livelihoods in Ethiopia: An Empirical Study. Rural –Urban Working Paper Series on Rural-Urban-Linkage Theme of the Global Mountain Programme (GMP) Working Paper 3*). Al contrario altri studi non considerano questo un elemento dirimente nella scelta di emigrare (Dorosh, P. et.al. 2011, *op.cit*; Word Bank, 2010, *op. cit.*)

²⁸ Regt, M.C. de, 2016, *Time to Look at Girls: Adolescent Girls' Migration in Ethiopia*. Research Report

²⁹ Stocchiero A., 2017, *What role of development cooperation on migrations in Ethiopia*, in corso di pubblicazione

come l'impatto della siccità³⁰, l'assenza o la limitatezza di terreni agricoli comunque poco fertili, l'imposizione di tasse alte sui terreni e l'impossibilità di pagare debiti contratti, la mancanza di impiego ben remunerato in altri settori non agricoli, le misure di villaggizzazione legate anche a operazioni di land grabbing e di investimento in monoculture per l'esportazione, incrociandosi quindi con cause esterne. Nel caso dell'emigrazione femminile, in crescita verso la capitale e verso i paesi Arabi, assumono peso rilevante fattori non solo economici (ricerca di lavoro), ma anche motivi legati allo studio e l'influenza di pratiche socio-culturali tradizionali (matrimonio precoce, divorzio, vedovanza, spostamento delle famiglie) (Tadele, F., 2006³¹), sfruttamento e abusi (Word Bank, 2010; IOM, 2015³²), ricerca di lavoro dopo abbandono scolastico (Word Bank, 2010; Atnafu, et al. 2014³³), affrancamento dalle costrizioni sociali e maggiore esposizione agli effetti dei cambiamenti climatici e al complesso nesso fra questi, conflitti e migrazioni.³⁴

La possibilità di impieghi giornalieri, in settori non agricoli, nelle costruzioni per gli uomini, e nel settore domestico per le donne, agiscono da **pull factors** dei movimenti dalle campagne (Tadele, F. et al., 2006), che appaiono facilitati dall'esistenza di reti familiari e sociali che sostengono la costruzione di catene migratorie e una distribuzione secondo linee e appartenenze etniche all'interno degli spazi urbani. L'emigrazione permette di passare da attività agricola non retribuita all'interno della famiglia o dall'impegno scolastico, le due principali occupazioni dei migranti prima di partire (Word Bank, 2010), a occupazioni in altri settori (Dorosh, P. et al. 2011).

L'esperienza migratoria ha un ritorno immediato in termini di miglioramento della qualità della vita dei migranti, e di impatto sulle famiglie di origine (Stocchiero, in corso di pubblicazione, 2017). Il miglioramento è tuttavia assai relativo a causa dei bassi salari a cui accedono i migranti, di condizioni di lavoro sottopagate e pessime (specie per lavoratrici domestiche), del costo più alto della vita e della difficoltà di trovare alloggio. La qualità della vita dei nuovi migranti rimane quindi **vulnerabile**. Purtuttavia i migranti considerano la propria situazione migliore di quella di partenza: un più agevole accesso a servizi (acqua, elettricità) e una maggiore autonomia individuale incidono sulla percezione positiva (Atnafu et. al 2014).

La situazione è particolarmente critica per le donne impiegate nel settore domestico: esse sono le più esposte a peggiori condizioni di lavoro, salariali e al limitato accesso a servizi di welfare (Temin, et al. 2013, Word Bank, 2010). La situazione è più complicata per donne nubili, e per le ragazze, spesso sottoposte ad abusi (Regt, M.C. de, 2016).

Le difficoltà di integrazione e inserimento socio lavorativo si riflettono sulla capacità di inviare **rimesse**³⁵. Tuttavia, almeno nel caso dei migranti ad Addis Abeba, il peso relativo di queste, fra chi invia, è alto (25% del salario fra domestici immigrati di recente, 10% fra altre categorie di migranti), e sono alti anche gli scambi e i contatti con le famiglie di origine. Le rimesse vengono usate per ridurre l'esposizione al rischio alimentare, per pagare tasse, spese mediche, e istruzione. Esse consentono quindi di **migliorare il capitale umano**. Un altro effetto positivo delle migrazioni

³⁰ La siccità sembra influire più direttamente nei movimenti rurali-rurali, meno in quelli rurale-urbani (Dorosh, P. et. al 2011; *op.cit.*)

³¹ Tadele F., 2006, *Migration, Livelihoods and Well-being across Four Communities in Ethiopia*, ESRC Research Group on Wellbeing in Developing Countries: <http://www.welldev.org.uk/conference2007/final-papers/2-sj/feleke.pdf>

³² IOM, 2015, *Internal Displacement Monitor Report*, October-December

³³ Atnafu, A., Ouchou, L. & Zeitlyn, B., 2014, Policy Brief. *Rural-Urban Migration and Poverty in Ethiopia*. Brighton: *Migrating out of Poverty*.

³⁴ Esiste una corposa letteratura sul nesso cambiamenti climatici, migrazioni e conflitti. Per un'ottica di genere in Africa orientale vedi: Abebe, M. A., 2014, "Climate change, gender inequality and migration in east Africa, Washington Journal of Environment Law and Policy", vol 4, 2014; Goulds, S. (a cura di), 2011, *Weathering the storm: Adolescent girls and climate change*.

³⁵ A seconda degli studi, il numero di migranti interni che invia rimesse è compreso fra il 13 e il 33% cfr. Word Bank 2010, *op.cit*; Dorosh, P. et al. 2011, *op.cit*.

interne sulle famiglie di origine è legato alla **riduzione della pressione familiare sulle risorse disponibili** (Word Bank, 2010; Atnafu et .al. 2014; Dorosh, P. *et al.* 2011).

La migrazione rimane l'unico investimento per le famiglie povere e, sebbene a rischio di fallimento, sul lungo periodo, può dare risultati in termini sia di rimesse per investimento, che di educazione, sia per nuova migrazione (Atnafu,A. et al. 2014).

Il fenomeno delle migrazioni interne, e in particolare delle migrazioni rurali – urbane rappresenta un tema di importanza capitale per lo sviluppo futuro dell'Etiopia. Nei prossimi decenni questo paese dovrà probabilmente procedere verso una più rapida urbanizzazione, necessaria per affrancarsi dalla forte dipendenza da un settore agricolo che, se da un lato è stato il motore della crescita, dall'altro rimane fragile ed esposto a condizioni climatiche in rapido mutamento. L'urbanizzazione è inoltre funzionale a costruire una domanda per i prodotti agricoli e per la differenziazione della produzione di reddito.

Data la funzione capitale delle migrazioni come strategia di sopravvivenza e uscita dalla povertà, **frenare la mobilità verso le città sarebbe controproducente**. Questa sarà anzi probabilmente accelerata dalla crescita economica e infrastrutturale pianificate dal Governo all'interno del recente piano di crescita e sviluppo³⁶ (strade, ferrovie, reti di telecomunicazioni), **ma dovrà essere governata** per evitare che si risolva nella moltiplicazione di flussi migratori incontrollati dalle campagne e nella crescita di un sotto proletariato urbano raccolto in aree degradate e non raggiunte dai servizi di base. Se da un lato è quindi fondamentale insistere nella lotta allo sradicamento della povertà, traguardo verso cui l'Etiopia finora si è avviata a grandi passi, e su cui è necessario continuare ad investire in ambito rurale, dove continua a vivere l'80% della popolazione, dall'altro è essenziale **moltiplicare le opportunità di formazione e impiego in settori produttivi localizzati in aree urbane o peri-urbane** non direttamente esposti alle criticità di cui è attualmente oggetto l'agricoltura etiopica.

La differenziazione delle opportunità di impiego può avere un impatto positivo sullo stesso settore agricolo (investimenti produttivi, tecnologia, innovazione, rafforzamento del mercato rurale – urbano). **Nel fare questo è necessario accompagnare, sostenere, proteggere la mobilità interna, l'integrazione, e al contempo valorizzarne le ricadute positive contrastando gli effetti negativi (vulnerabilità).**

3.2 Le migrazioni internazionali

A partire dagli anni '80 il Corno d'Africa è divenuta la principale area di origine dei flussi di rifugiati al mondo e, all'interno della regione, l'Etiopia è stata a lungo il principale paese di produzione di questi flussi³⁷.

Dagli anni '90 importanti flussi migratori si diressero verso gli Stati Uniti grazie alla lotteria della carta verde (circa 250.000 dall'inizio del programma nel 1992), e in direzione dei Paesi Arabi (Libano) e del Golfo (dove al 2010 si stimavano circa 750.000 Etiopi). Sempre a partire dagli anni '90, e poi in maggior misura dai primi anni del 2000, i flussi migratori dall'Etiopia si sono

³⁶ The Federal Democratic Republic of Ethiopia, *The Second Growth and Transformation Plan (GTP II)* (2015/16-2019/20).

³⁷ Il numero di rifugiati dall'Etiopia crebbe da 55.000 nel 1972 a più di un milione nel 1992.

differenziati ampliando il ventaglio di destinazioni al Sud Africa (circa 10,000 all'anno)³⁸, al Sud Sudan (dal 2005) e in misura crescente in anni più recenti verso l'Europa³⁹.

I dati più recenti indicano la presenza di 718.000 nazionali etiopi fuori dal paese, di cui 386.678 uomini e 331.563 donne⁴⁰, concentrati in massima parte negli USA, Israele, Sudan, Arabia Saudita. Guardando nello specifico ai paesi OCSE, altri paesi di importante presenza degli etiopi sono l'Italia, il Canada, la Svezia, la Germania. A questi vanno aggiunti i circa 88.000 rifugiati e 61.000 richiedenti asilo etiopi registrati dall'UNHCR⁴¹, la maggior parte dei quali in Sud-Africa, Kenya, Sudan, Yemen, Somalia e, fuori dal continente, negli USA, Italia, Canada, Norvegia e Svezia.

L'Etiopia di oggi non è un paese di forte emigrazione verso l'estero. I principali indicatori evidenziano tassi migratori ridotti e, anche se si considera l'insieme dei flussi migratori (legali e illegali) che ogni anno originano da questo paese e coinvolgono cittadini etiopici, il loro totale non raggiunge l'1% della popolazione (Frouws, 2015)⁴². **Ciononostante, il potenziale di emigrazione è elevato** se si considerano la dimensione totale della popolazione, la sua condizione di relativa povertà e i processi di trasformazione in atto.

Sebbene si registri una certa mobilità verso i paesi occidentali, i principali poli migratori di attrazione sono generalmente individuati **nei paesi del Golfo**, verso cui si dirige il maggior numero di migranti (regolari e irregolari) e il Sud-Africa. Più di recente è cresciuto il numero di etiopi che intraprende la rotta che dall'Etiopia si dirige in Sudan, Libia/Egitto e poi verso le coste europee.

A causa delle barriere alla mobilità legale nei paesi di transito e destinazione e della limitata capacità dell'Etiopia di organizzare flussi di migrazione legale, la maggior parte delle migrazioni dall'Etiopia avvengono **attraverso canali irregolari**.

L'emigrazione verso i paesi del Golfo ha acquisito rilevanza a partire dalla prima metà del 2000. I dati più recenti del Ministero del lavoro e degli Affari Sociali Etiope (MoLSA) cifrano in circa 460.000 il numero di etiopi emigrati legalmente in direzione dei paesi del golfo fra il 2008 e il 2013, la maggior parte dei quali verso l'Arabia Saudita (79%) e il Kuwait (20%)⁴³. All'interno dei **flussi legali** le donne⁴⁴ rappresentano la maggioranza (96% secondo i dati del MoLSA)⁴⁵.

Le difficili condizioni di lavoro e di vita delle donne emigrate verso i paesi del medio oriente⁴⁶ e del Golfo, sia durante il tragitto sia nei luoghi di destinazione, hanno spinto l'Etiopia a cercare di

³⁸ Stime riferite al 2009, cfr. RMMS, *Ethiopia country Report*, update may 2016, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/EthiopiaCountryProfileMay2016.pdf>

³⁹ Le informazioni raccolte in questo paragrafo sono tratte da Schroder, G., 2015, *Migratory and Refugee Movements in and from the Horn of Africa*, Friedrich Erbert Stiftung: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/12081.pdf>

⁴⁰ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2013, *Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013).

⁴¹ Dati al 2014, UNHCR, http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

⁴² Frouws, B., 2015, *A Certain Catalyst: an overview of the (mixed) migration and development debate with special focus on the Horn of Africa region*. Nairobi: The Regional Mixed Migration Secretariat (RMMS).

⁴³ Altri paesi di destinazione sono il Libano, gli Emirati Arabi Uniti, Dubai.

⁴⁴ Si tratta in maggioranza di donne musulmane, celibi e provenienti dalle aree rurali del paese (Carter e Rohwerder, 2016, *op.cit.*)

⁴⁵ Studi realizzati in occasione dei ritorni di massa dai paesi del Golfo nel 2013 e sulla rotta verso lo Yemen, suggeriscono che mentre le donne rappresentano la maggioranza all'interno dei flussi legali, l'insieme dei movimenti migratori (regolari e irregolari) rimane principalmente maschile (Frouws, B., 2014, *Blinded by Hope: Knowledge, attitudes and practices of Ethiopian migrants*. Mixed migration research series, Explaining people on the move, RMMS ed.; Tamrat, A. et al., 2014, *Assessment on the Socio-Economic Situation and Needs of Ethiopian Returnees from KSA* IOM Addis Ababa, Etiopia.)

⁴⁶ Mentre esiste una corposa letteratura sulle migrazioni femminili dall'Etiopia verso I paesi del Golfo, minore attenzione è stata dedicata a quelle verso i paesi del medio oriente. Studi recenti tuttavia evidenziano come le donne sperimentino situazioni di estrema vulnerabilità anche in questi contesti, e come, all'interno dei flussi diretti verso il Medio Oriente, vi sia una forte componente di minori. Vedi (Regt, M.C. de, 2016: Time to Look at Girls: Adolescent

regolare le migrazioni verso il Golfo attraverso interventi legislativi⁴⁷ e la firma di accordi bilaterali con i principali paesi di destinazione. Per ragioni afferenti la capacità organizzativa e la disponibilità di risorse mobilitate da parte delle istituzioni etiopiche⁴⁸, oltre che per una diffusa attitudine dei migranti⁴⁹, il canale legale - interrotto poi dalla seconda metà del 2013 fino alla metà del 2015 a causa, prima della deportazione decisa dal governo dell'Arabia Saudita, e poi del bando emesso dal governo etiope - si è rivelato tuttavia insufficiente a canalizzare i flussi migratori verso i paesi del Golfo, che hanno continuato ad avvenire in massima parte attraverso canali irregolari⁵⁰ (includendo in questi ultimi anche gli *overstayers*, migranti entrati regolarmente – in particolare con visti religiosi per pellegrinaggio – che rimangono oltre la scadenza del visto).

La rotta migratoria irregolare⁵¹ attraversa Gibuti, lo Yemen, importante paese di destinazione per un crescente numero di etiopi⁵², e da qui prosegue verso l'Arabia Saudita. Si calcola che fra il 2011 and 2014 circa 243.000 persone, di cui l'87% etiopi, abbiano transitato attraverso Gibuti diretti in Yemen (Horwood, C., 2015)⁵³.

A differenza dei flussi legali, **la rotta migratoria irregolare è percorsa in proporzione maggiore da uomini** ed è controllata in misura crescente da organizzazioni di facilitatori/trafficanti che operano attraverso l'Etiopia, Gibouti, Somalia e Arabia Saudita⁵⁴. Dal 2015 il flusso diretto in Yemen sembra essersi nuovamente spostato verso il Puntland⁵⁵.

Girls' Migration in Ethiopia. Research Report, http://www.snis.ch/system/files/final_report_ethiopia_may_2016.pdf). L'emigrazione è resa possibile dalla connivenza di funzionari che falsificano i documenti di identità. (US Department, Office to monitor and combat trafficking in persons, 2015).

⁴⁷ Employment Exchange Services Proclamation, N.632/2009.

⁴⁸ Come riporta Bariagaber, il canale regolare è stato negativamente condizionato dal ridotto numero di funzionari a disposizione del Ministero competente (Ministero del lavoro e degli Affari sociali), dall'accentramento delle pratiche ad Addis Abeba, dall'irregolarità di numerose agenzie private per l'impiego (Bariagaber, A, (a cura di), 2014, *International Migration and Development in Eastern and Southern Africa*. OSSREA)

⁴⁹ Recenti studi evidenziano le ragioni per cui i migranti optano per l'emigrazione irregolare: minori costi rispetto a quelli richiesti dalle Agenzie private per l'impiego, migliori salari per i migranti irregolari, maggiore simmetria nelle relazioni con il datore di lavoro, più ricattabile perché esposto ai rischi legati all'assunzione di lavoratori irregolari, la facilità di entrare in contatto con trasportatori e broker locali (Regt, M.C. de & Tafesse, M., 2016, *Deported Before Experiencing the Good Sides of Migration: Forced Return from Saudi Arabia*. African and Black Diaspora: An International Journal; e Frouws, B., 2014, *op.cit.*)

⁵⁰ A seconda degli studi, la percentuale di migranti etiopici che emigra regolarmente verso i paesi del Golfo è compresa fra il 30 e il 60 per cento (Frouws, B., 2014, *op.cit.* e Kuschminder, K. & Siegel, M., 2014, *Migration & Development: A World in Motion Ethiopia Country Report*, Maastricht: UNU-MERIT. <http://migration.unu.edu/publications/reports/migration-development-a-world-in-motion-ethiopia-country-report.html>)

⁵¹ Per una ricostruzione dettagliata delle rotte verso lo Yemen si vedano fra gli altri: RMMS, 2013, "Migrant Smuggling in the Horn of Africa & Yemen: The Political Economy and Protection .Risks." Mixed Migration Research Series Number 1. June; Horwood, C., 2015, *Irregular Migration Flows in the Horn of Africa: Challenges and implications for source, transit and destination countries*. Occasional Paper Series No. 18|2015

⁵² Recenti studi evidenziano come lo Yemen sia considerato in misura crescente luogo di destinazione e non solo di transito per quasi la metà dei migranti africani che arrivano in questo paese. Fra gli Etiopi, la presenza Oromo è quella più ampiamente rappresentata, spinta da motivi politici ed economici. Le ragioni dell'emigrazione, così come riportate dagli Oromo in Yemen, rimandano a un trattamento discriminatorio imposto dal Governo (sovrapreZZI su fertilizzanti, obbligo di pagare metà della produzione agricola al Governo) e al generale clima di repressione e di mancanza di libertà in patria (IOM, 2014, *PILOT STUDY Ethiopian Migrant Labourers on Qat Farms in Rada', Yemen.*)

⁵³ Horwood, C., 2015, *Irregular Migration Flows in the Horn of Africa: Challenges and implications for source, transit and destination countries* Occasional Paper Series No. 18|2015, Nairobi

⁵⁴ Si calcola che nel 2012 solo l'attraversamento via mare da Gibuti allo Yemen abbia fruttato alle organizzazioni di smuggling una cifra pari a 9-12 milioni di dollari (Horwood, C., 2015, *op.cit.* pag 37). A dispetto della vicinanza, la strada verso Gibuti e poi verso i luoghi di imbarco è pericolosa. Gli *smugglers* usano camion tir che vengono stipati, con rischio di soffocamento. Come sulle altre rotte, le donne sono esposte al rischio di rapimenti e violenze sessuali da parte di militari e/o abitanti dei villaggi (Horwood, C., 2015). Nel corso degli ultimi anni Gibuti ha tentato di frenare le migrazioni irregolari inasprendo il trattamento riservato ai migranti etiopi, che sono ora considerati generalmente

I ritorni forzati dall'Arabia Saudita (novembre 2013 - marzo 2014) e la chiusura dei canali legali verso il Golfo (ottobre 2013, metà 2015) sembrano aver rallentato i flussi verso lo Yemen solo nel corso del 2013⁵⁶. Nel 2015, il conflitto in Yemen ha dato origine a un importante flusso di rifugiati e di ritorni verso Gibuti, Somalia, Etiopia e Sudan (circa 79.000 persone⁵⁷), ma non ha frenato il flusso dall'Etiopia (circa 82.000 migranti hanno raggiunto il paese via mare nel corso del 2015), e trend simili sono stati confermati nel corso del 2016 (RMMS, 2016)⁵⁸.

Nel corso dell'ultimo biennio, il conflitto libico e la conseguente riduzione dei controlli in questo paese, la chiusura della rotta verso Israele e la forza espansiva delle organizzazioni di *smuggling* e *trafficking* hanno portato ad un drammatico **aumento degli arrivi alle coste europee** di cittadini provenienti dal Corno d'Africa attraverso la rotta del Mediterraneo centrale. La rotta dell'Africa orientale è percorsa in maggioranza⁵⁹ da migranti che muovono dall'Eritrea, dalla Somalia e dall'Etiopia verso il Sudan, l'Egitto, la Libia e raggiungono poi le coste europee (principalmente l'Italia).

L'Etiopia, e più in particolare Addis Abeba, rappresentano un importante hub migratorio per i migranti, richiedenti asilo e rifugiati provenienti dalla Somalia, dal Somaliland, da Gibuti e dall'Eritrea⁶⁰. Dall'Etiopia, attraverso i passaggi di confine di Humera e Metemma⁶¹, la rotta prosegue verso Khartoum, **hub migratorio**⁶² verso cui, attraverso Kassala e Gadaref, confluiscono anche i migranti che muovono direttamente dall'Eritrea.

Non esistono dati certi sul numero di cittadini etiopici che percorrono la rotta descritta. Uno studio del 2011 stimava che fra 75.000 e 100.000 etiopi attraversavano annualmente il confine libico-sudanese (ILO, 2011), mentre pubblicazioni più recenti riportano un passaggio giornaliero di 50-100 migranti etiopi attraverso il confine di Metemma, di cui circa il 75% donne (RMMS, 2014).

Le autorità considerano questa la rotta più percorsa dai migranti etiopi (Sahan- IGAD Report, pag. 21), ma queste informazioni non trovano conferma nel numero di etiopi stimati in Libia, che nel 2014 raggiungevano circa 400 unità, né in quello dei migranti di nazionalità etiope arrivati sulle

irregolari e come tali trattenuti e rimpatriati. I minori sono sottoposti alle stesse condizioni detentive degli adulti, da cui non vengono separati al momento dell'arresto.

⁵⁵ Fino al 2009 Bosasso è stato il principale punto di imbarco verso lo Yemen. Dal 2009 al 2014 il flusso si è spostato verso Gibuti, ma nel corso del 2015 si nota uno nuovo spostamento delle partenze da Obock (Gibuti) a Bossaso (Puntland) che nel 2016 è divenuto il principale luogo di partenza verso lo Yemen (RMMS, Ethiopia country Profile, 2016).

⁵⁶ Altre ragioni a spiegazione della riduzione degli arrivi rimandano al rafforzamento dei controlli operato dalle autorità Yemeneite

⁵⁷ Circa 8.500 etiopi sono rientrati dallo Yemen fra aprile 2014 e aprile 2015 (RMMS, 2016, *op.cit.*)

⁵⁸ RMMS, 2016, *Regional Mixed Migration in the Horn of Africa and Yemen in 2015: End of year trend summary and analysis*

⁵⁹ Reitano e Tinti (2015) evidenziano come fin dal 2014 vi siano evidenze che alcuni siriani abbiano mosso verso il Sudan, dove possono entrare senza visto, e da qui abbiano poi intrapreso la rotta che dal Corno muove verso le coste egiziane e/o libiche. Vedi Reitano,T, Tinti,P., 2015, *Survive and advance The economics of smuggling refugees and migrants into Europe* ISS PAPER 289

⁶⁰ Nel corso dell'ultimo biennio è aumentato il numero di rifugiati eritrei in Etiopia, la maggioranza dei quali registrati nei campi del Tigray e dell'Afar. A questo incremento (34.000 rifugiati ad agosto 2015) non è corrisposto un aumento dei rifugiati eritrei nei campi del Sudan orientale (shagarab), tradizionale luogo di transito per i richiedenti asilo eritrei diretti sia verso Khartoum per poi proseguire verso la Libia, sia per quanti diretti verso il Sinai, rotta quest'ultima molto utilizzata fra il 2006 e il 2012 ma ora in forte calo. I migranti eritrei diretti verso il Sudan preferiscono andare direttamente a Khartoum per evitare di essere catturati dai trafficanti in prossimità dei campi e/o entrare prima in Etiopia. cfr. RMMS, 2014, *Going West, contemporary mixed migration trends from the Horn of Africa to Libya & Europe*, migration research series, Explaining people on the move , 5, RMMS ed; Sahan Foundation, IGAD Security Sector Program (ISSP), 2016, *Human Trafficking and Smuggling on the Horn of Africa-Central Mediterranean Route*

⁶¹ Negli ultimi anni, per evitare i controlli, un'altra rotta sembra passare in Sudan attraverso le città di Gambela o Assosa (RMMS, 2014, *op cit.*)

⁶² In particolare Souq Libya e Al Haj Yousif sono i principali hubs di Khartoum per chi viaggia fori dalla capitale.

coste italiane (560 nel 2014, 2.631 nel 2015). Infine, anche le richieste di asilo presentate nei paesi UE da cittadini di questa nazionalità, per quanto raddoppiate fra il 2014 (3.560)⁶³ e il 2015 (6.980)⁶⁴, rimangono contenute. Va tuttavia evidenziato come sia la presenza in Libia, sia i dati sugli arrivi e sulle richieste di asilo fotografino solo parzialmente la presenza etiope all'interno dei flussi diretti via mare in Europa. Per regioni di opportunità, i migranti etiopici tendono normalmente a non registrarsi presso l'UNHCR in Libia, e nel caso in cui lo facciano tendono a dichiarare altre nazionalità (Eritrea, Sudan)⁶⁵. Allo stesso modo, sbarcati sulle coste italiane mantengono e/o dichiarano la nazionalità fittizia per aver maggior possibilità di accedere a forme di protezione.

Come scritto, dal punto di vista etiope, l'emigrazione più rilevante è quella che si indirizza verso i paesi del Golfo, e in particolare verso l'Arabia Saudita. Questa emigrazione presenta gli stessi driver di quella interna, mentre **gli effetti sulle famiglie e comunità di origine** appaiono più rilevanti sia a livello economico che sociale. Dal punto di vista economico il maggior reddito guadagnato all'estero consente di **migliorare il tenore di vita delle famiglie** che spendono le rimesse in consumi personali, istruzione e sanità, e in piccoli investimenti nella casa, nel bestiame e nei terreni agricoli. Parte degli investimenti si indirizzano verso le città, sostenendo quindi anche la migrazione interna dalle campagne alle aree urbane (Stocchiero, in corso di pubblicazione, 2017).

Tuttavia le analisi sul campo rilevano che questo relativo miglioramento **non è sostenibile nel tempo**, se non con il perpetuarsi delle migrazioni, creando così una diffusa cultura della dipendenza. Le condizioni locali, soprattutto nelle aree rurali, nonostante i piccoli investimenti, non consentono una crescita del benessere fondata sulla valorizzazione delle risorse autoctone. Le rimesse continuano a rimanere necessarie (Stocchiero, in corso di pubblicazione, 2017). Il ruolo dei migranti e l'impatto delle rimesse possono avere un effetto importante solo se accompagnate ed integrate **in piani di trasformazione strutturale** che mirano a creare lavoro nei settori manifatturieri e in modo bilanciato con uno sviluppo rurale diffuso, come del resto recentemente sostenuto da agenzie internazionali⁶⁶.

La situazione è relativamente diversa in ambito urbano, dove effettivamente si stanno indirizzando investimenti infrastrutturali e per la creazione di zone industriali che dovrebbero offrire migliori condizioni di lavoro e di vita. In tal caso **il processo di convergenza** tra spesa individuale e familiare, sostenuta dalle migrazioni con le rimesse, e spesa pubblica e di imprese private in investimenti produttivi, può contribuire all'urbanizzazione e industrializzazione con ricadute positive a livello sociale. E questo processo potrebbe nel medio e lungo periodo frenare le migrazioni. D'altra parte lo stesso processo può liberare nel breve termine nuove risorse per facilitare le emigrazioni, fino a che continueranno ad esistere importanti differenziali rispetto ai paesi di destinazione, così come evidenziato nelle analisi sul *migration hump*.

Rimane quindi **fondamentale nell'approccio sulle cause profonde, abbinare alla cooperazione e agli investimenti, la prospettiva della mobilità**. La cooperazione e gli investimenti non possono sostituire i flussi migratori, semmai sono complementari. E' su questa **complementarità** che occorre focalizzarsi. Affinché essa sia coerente e efficace per promuovere una vita dignitosa e dove le migrazioni siano scelte effettivamente libere da condizionamenti. D'altra parte occorre prestare attenzione a che questa complementarità sia **coerente** con il fine dello sviluppo umano, altrimenti i processi potrebbero non affievolire ma rinfocolare la necessità di migrare, come si scriverà tra poco secondo un'analisi critica.

⁶³ Eurostat: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

⁶⁴ Ibidem

⁶⁵ RMMS, 2014, *op.cit*, pp.28.

⁶⁶ Si vedano i rapporti di African Development Bank Group, Development Center OECD, UNDP, African Economic Outlook 2015 e 2016 scaricabili da www.africaneconomicoutlook.org.

3.3 L'analisi critica sull'approccio delle cause profonde nel caso etiope

Il caso etiope è utile perché consente di situare le critiche all'approccio delle cause profonde. **La critica politica** si può articolare tanto sul versante europeo quanto su quello etiope. **A livello europeo** permane un uso strumentale dell'approccio sulle cause profonde. I finanziamenti del Trust Fund sono sì utilizzati per sostenere progetti di sviluppo agricolo, di resilienza territoriale, di miglioramento della sicurezza alimentare, di creazione di occupazione, ma contemporaneamente appoggiano iniziative di rafforzamento istituzionale e di controllo dei migranti che vanno nel senso del governo restrittivo dei flussi, **senza che l'UE offra nulla in termini di canali regolari e di valorizzazione delle risorse dei migranti**⁶⁷.

Nel documento ristretto della Commissione europea e del Servizio Europeo per l'Azione Esterna del Marzo 2016, divulgato da statewatch⁶⁸, si presenta la situazione degli interessi europei e dell'Etiopia e, significativamente, il titolo della Country Fiche riguarda **l'aumento dei ritorni e l'impegno per la riammissione**. Nel testo si fa chiaramente riferimento all'uso della cooperazione quale incentivo per ottenere maggiori impegni dal governo etiope sulla gestione delle migrazioni, secondo quindi l'approccio *more for more*. L'interesse europeo è sintetizzato in: "Effective cooperation on returns/readmission, including organisation of identification missions to Europe and the use of the EU Laissez-passer for return purposes. Monitor and reduce secondary movement from refugee camps in Ethiopia towards Europe".

Sul versante delle concessioni in materia di canali regolari, la proposta dell'UE è debole essendo legata solo a pochi flussi per motivi di studio e ricerca, mentre quella sui flussi per motivi di lavoro dipende dalla sovranità dei paesi membri: "Enhance/improve opportunities for legal migration and entry from Ethiopia to the EU in coordination with EU Member States; increase exchange of students, researchers, university teachers within the context of the Erasmus+ programme and Marie Skłodowska-Curie Actions". Comunque i possibili incentivi di aiuto e promozione di investimenti sono **condizionati dalla cooperazione etiope in materia di ritorni**. Ne risulta un approccio squilibrato e funzionale al contenimento delle migrazioni per motivi interni europei.

D'altra parte anche la posizione del **governo etiope** può essere oggetto di critica. Il governo etiope ha risposto positivamente alla richiesta UE di avviare un dialogo politico sulla gestione delle migrazioni. Soprattutto perché vede la possibilità di negoziare un maggiore controllo sulle migrazioni con la richiesta di un impegno europeo più forte per la cooperazione, il commercio, gli investimenti esteri, il sostegno per la sicurezza nell'area⁶⁹. Il governo etiope ha firmato il *Common Agreement on Migration and Mobility* durante il vertice de La Valletta, a seguito del quale si è detto pronto ad accettare maggiori ritorni. E nel giugno del 2016 ha siglato un ulteriore *Strategy Engagement Agreement* dove la questione migratoria viene compresa in sei dialoghi strutturali su: "1. Regional Peace and Security; 2. Countering Terrorism and Violent Radicalisation; 3. Migration, Social and Economic Development; 4. Investment And Trade; 5. Governance and Human Rights; 6. Climate Change and Environmental Cooperation"⁷⁰.

Come si può notare l'agenda è molto ampia e lega la questione migratoria allo sviluppo economico e sociale. L'interesse etiope è quello di essere riconosciuto come un paese che si sta trasformando per raggiungere uno status di paese a medio reddito, dove la cooperazione funziona, avendo

⁶⁷ Si veda la distribuzione dei progetti in: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en

⁶⁸ <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-com-eeas-readmission-ethiopia-7205-16.pdf>: European Commission and European External Action Service (EEAS), 2016, *Joint Commission-EEAS non-paper on enhancing cooperation on migration, mobility and readmission with Ethiopia*, Brussels, 17 March 2016 (OR. en) 7205/16 RESTRICTED MIGR 64 COAFR 81

⁶⁹ Intervista con un alto funzionario del Ministero degli affari esteri etiope.

⁷⁰ <http://www.ethiopianembassy.be/en/2016/06/15/press-release-ethiopia-eu-sign-strategic-engagement-agreement/>

raggiunto molti degli obiettivi del millennio, con grandi responsabilità nel dare rifugio ad oltre 800 mila persone⁷¹.

D'altra parte è da ricordare come **il controllo politico dei flussi migratori** sia una delle misure tradizionali dei diversi governi etiopi che si sono succeduti negli ultimi 40 anni⁷². Si pensi alle iniziative di villaggizzazione ancora in corso come nel Gambella⁷³. Misure necessarie per controllare le popolazioni, le diverse etnie, le dinamiche sociali e politiche locali, le opportunità di sfruttamento economico delle risorse naturali, che non sempre sono state improntate secondo canoni democratici e di rispetto dei diritti umani. In questo modo diviene delicato per l'UE controllare come i suoi finanziamenti possano essere utilizzati, per quali scopi, e con quali effetti sulle migrazioni.

La posizione etiope di controllo non corrisponde peraltro alla dinamica sociale ed economica, ed è in contraddizione con gli stessi piani governativi. La politica di trasformazione strutturale perseguita dal governo sta già provocando movimenti di persone, e quindi dovrebbe comprendere tra le sue misure un accompagnamento di questi flussi e una loro valorizzazione, che però non viene sufficientemente riconosciuta ed elaborata sia a livello interno che internazionale. Le richieste etiopi si limitano a chiedere un accordo preferenziale sui visti legato alle relazioni commerciali ed industriali, la riduzione dei costi di invio delle rimesse, un maggiore sostegno europeo rispetto ai costi di reintegrazione.

Altra questione su cui è necessaria una maggiore attenzione europea è **la priorità dell'Arabia Saudita per la politica migratoria etiope**. L'UE sta già appoggiando istituzioni regionali come l'IGAD sul governo dei flussi. Ma ancora più importante è assumere un ruolo di facilitazione del dialogo tra il governo saudita e quello etiope per definire un accordo bilaterale che consenta di gestire e di proteggere i flussi, programmando le necessità del mercato del lavoro e riducendone una segmentazione che squalifica l'impiego dei migranti etiopi. Questa attenzione è peraltro riconosciuta nel documento ristretto citato in precedenza: “*Support for legal migration from Ethiopia to the region and to Gulf, including capacity building for implementing the new migrant worker legislation through enhancing oversight over recruitment agencies and improving conditions for labor migrants in destination countries.*”

L'analisi empirica nel caso etiope mostra come l'approccio delle cause profonde debba confrontarsi con **dimensioni tali e una alta complessità**, per cui risulta necessario costruire **una politica estera coerente** tra dimensione economica, commerciale e sugli investimenti, cooperazione allo sviluppo e in campo migratorio. Vi sono questioni fondamentali come la politica sulla terra, che appartengono a processi politici su cui si interviene dall'esterno in accordo con il governo locale. Questi interventi hanno importanti implicazioni sociali e sulle migrazioni, come quelli che possono sconfinare nel land grabbing e nell'espulsione di popolazioni dalle loro terre. Di conseguenza la politica estera commerciale e sugli investimenti dovrebbe tenere maggiormente in conto gli impatti sociali e politici che può provocare.

L'analisi empirica mostra inoltre come **i processi di trasformazione strutturale siano di medio e lungo periodo**. E, sebbene l'approccio sulle cause profonde ripeta più volte che la prospettiva è quella del lungo periodo, esso è chiamato comunque a dare risposte nel breve sul governo dei flussi. Si ribadisce così la debolezza dell'assunto implicito delle cause profonde, che pretende di ridurre i flussi con più cooperazione. In realtà, nel contesto etiope, se si contribuisce ad avviare e sostenere un processo di trasformazione strutturale, occorre mettere in conto che molto probabilmente si agevolerà più mobilità interna ed esterna. Più cooperazione ed investimenti quindi amplieranno e

⁷¹ <http://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/tues-ethiopia-eu-strategic-cooperation-remains-strong/>

⁷² Per una sintesi si veda: https://en.wikipedia.org/wiki/Resettlement_and_villagization_in_Ethiopia

⁷³ Si veda <https://www.aaas.org/content/documentation-villagization-gambella-region-ethiopia>; e <https://www.theguardian.com/global-development/2014/apr/22/ethiopia-villagisation-scheme-fails>.

moltiplicheranno i flussi dalle campagne alle città, verso i paesi prossimi del Golfo e dove possibile verso paesi di destinazione più lontani, che sia il Sud Africa o l'Europa.

Infine, la **critica strutturale** è legata al tema della complessità e al fatto che nell'approccio sulle cause profonde, come nel caso etiope, manca una **articolazione tra cooperazione, investimenti e commercio, sicurezza e democrazia, e una consapevolezza sulle interazioni esistenti e sulle diverse conseguenze** dei differenti processi di trasformazione rispetto alla mobilità umana. In effetti l'esigenza di mettere in moto processi di trasformazione per ridurre i differenziali di reddito, deve considerare come i **diversi modelli di sviluppo** interagiscono con le migrazioni. Quali modelli provocano una mobilità inefficiente per lo sviluppo umano e quali invece contemplano una mobilità positiva.

Ad esempio gli **investimenti agro-industriali** per la produzione di monoculture per l'esportazione, così come gli investimenti che danno luogo al land-grabbing, possono causare spostamenti di popolazioni locali che, nonostante eventuali compensazioni, sono forzate a lasciare i propri territori senza nuove prospettive di vita dignitosa. Viceversa, il sostegno all'**agricoltura contadina**, organizzata in modo collettivo, può favorire un'economia più distribuita e meno spinte all'emigrazione. D'altra parte la stessa agricoltura contadina ha bisogno di mobilità per diversificare le fonti di reddito, senza che però questo porti a rapporti di dipendenza dalle rimesse.

Allo stesso modo dovrebbe essere più indagato il **rappporto tra filiere lunghe o corte rispetto alle migrazioni** così come quello tra urbanizzazione, crescita della manifattura e migrazioni. I diversi modelli di commercio e investimento hanno differenti importanti implicazioni sulla mobilità umana. E, a loro volta, diversi modelli di mobilità umana hanno differenti effetti sullo sviluppo locale. Sicuramente risulta necessario contrastare le migrazioni irregolari, fonte di sofferenze e sfruttamento, essendo consapevoli che **un approccio sulle cause profonde non può non prevedere la necessità di offrire canali regolari**. Su questo occorre approfondire la conoscenza, l'analisi sugli aspetti problematici e sulle opportunità esistenti.

4. Conclusioni

La maggiore consapevolezza degli aspetti di debolezza dell'approccio delle cause profonde, così come evidenziato nelle critiche e nel caso dell'Etiopia, può consentire di migliorarlo e di delineare **una proposta di migration compact in stile italiano** più coerente ed efficacie. Una proposta che può avere un risvolto concreto nella nuova programmazione della Cooperazione italiana e con riferimento all'utilizzo del Fondo Africano stabilito dalla legge di stabilità per il 2017.

Come già evidenziato, il Non-Paper del governo italiano di proposta del Migration Compact indica l'esigenza di negoziare tra l'Europa e l'Africa un "grande ed equo affare" fondato su un chiaro e bilanciato partenariato. Secondo questo documento si tratta di lanciare una grande operazione di investimenti in Africa ottenendo in cambio la collaborazione dei paesi nel governo delle migrazioni.

Il problema della realizzabilità di questo grande affare è legato alla **complessità, al tempo e alla tossicità politica** della questione migratoria. In particolare il Migration Compact in stile Italiano dovrebbe cercare di superare i seguenti sbilanciamenti, che caratterizzano invece il new Partnership Framework di marca europea.

In primo luogo occorre essere chiari rispetto allo **sbilanciamento tra fini e tempi**: se l'obiettivo di breve termine è quello di fermare i flussi (per rispondere all'esigenza politica dei governi europei), l'approccio sulle cause profonde, che in quanto tale dovrebbe operare sugli elementi strutturali di lungo periodo, non può avere effetti. Anzi, più trasformazione con investimenti e cooperazione possono favorire maggiori flussi, a cui quindi, per coerenza, dovrebbero essere offerti programmi per una migrazione regolare (come previsto nel Non-Paper del governo italiano sul Migration

Compact) e non misure di solo contenimento. Occorre allora trovare un equilibrio migliore nella politica europea che con il New Partnership Framework è focalizzata solo sui rimpatri, senza offrire canali regolari significativi.

In secondo luogo è importante avere **maggior consapevolezza delle responsabilità** delle cause profonde, che non possono essere asciritte solamente ai governi dei paesi di origine. Gli investimenti sono un fattore indispensabile per sostenere lo sviluppo sostenibile africano. Essi devono però essere accompagnati da una forte **coerenza** tra la politica di cooperazione e le politiche estere ed economiche dell'Europa, affinché la trasformazione strutturale ponga effettivamente le condizioni per una scelta migratoria libera. Gli investimenti così come il commercio internazionale rispondono a diversi modelli di sviluppo locale. Le responsabilità europee, così come di altri attori internazionali, sono sempre state determinanti per il mal-sviluppo africano, dal colonialismo al neocolonialismo, alle politiche di aggiustamento strutturale e neoliberali. Recentemente le agenzie internazionali hanno rivisto l'approccio optando per strategie di trasformazione strutturale più equilibrate (si vedano i rapporti sulle prospettive africane citati nella nota 66). Ma rimangono diverse questioni rispetto all'orientamento dei negoziati commerciali (tra cui gli Economic Partnership Agreement dell'UE verso i paesi africani⁷⁴) e alle operazioni di investimento fondate sullo sfruttamento delle risorse naturali per nutrire le filiere lunghe di esportazione verso i mercati più ricchi.

Occorre perciò recuperare **una visione comprensiva e strutturale** delle migrazioni nei processi di trasformazione strutturale che coinvolgono tanto l'Africa quanto l'Europa e l'Italia, senza appiattirsi su semplificatorie e poco efficaci misure di contenimento dei flussi. Il Non-Paper del governo italiano sul Migration Compact potrebbe essere ripreso e sviluppato in un quadro di riferimento più completo, coerente e solido, in modo da evitare operazioni di corto respiro e di scarsa efficacia, a partire dagli interessi nazionali strategici. Infatti, oltre alle considerazioni risapute del contributo delle migrazioni al calo demografico europeo e soprattutto italiano, occorre rilanciare un approccio proattivo sul governo migratorio, inserendolo quale uno degli elementi per una **riresa economica e sociale dell'Italia**.

E' necessario inoltre interrogarsi sulle **conseguenze di una scelta politica votata a fermare e contenere le migrazioni in paesi autoritari e insicuri**. Accanto al ricatto a cui l'Italia e l'Europa si espongono nel negoziare con paesi autoritari il controllo delle migrazioni, occorre considerare il contributo che si darebbe al rafforzamento di stati di polizia, alla costruzione di muri tra paesi dove le migrazioni rappresentano una strategia necessaria per sostenere il benessere delle famiglie.

Tutto ciò porta alla necessità di dare **priorità all'apertura di canali sicuri, regolari e regolati**, senza concentrarsi solo su piani di ritorno e sulle pur indispensabili operazioni di soccorso in mare e di piccoli canali umanitari per i gruppi più vulnerabili. Se il grande affare deve fondarsi su un vero partenariato, la corresponsabilità nel governo delle migrazioni è ineludibile. Di conseguenza un maggiore impegno dei governi di origine e di transito sulle migrazioni va accoppiato a un pari maggiore impegno europeo e italiano per la protezione, l'accesso e integrazione di flussi di migranti regolari.

Partenariato, corresponsabilità e coerenza sono tra loro interrelati, dovrebbero caratterizzare il Migration Compact in stile Italiano, e devono valere assieme per i diversi attori coinvolti e per le diverse politiche in una visione comune orientata allo sviluppo umano.

Il Migration Compact dovrebbe riprendere gli indirizzi espressi nelle conclusioni del Consiglio europeo degli affari esteri del Dicembre 2014, durante il semestre di presidenza italiano, riassumono bene **il ruolo che può svolgere la cooperazione allo sviluppo**. Accanto a quegli

⁷⁴ Si veda a proposito la critica del Commissario per l'Africa del governo tedesco:

<http://www.euractiv.com/section/development-policy/news/eu-africa-free-trade-agreement-destroys-development-policy-says-merkel-advisor/>

indirizzi, e sulla base del caso etiope e della critica all'approccio sulle cause profonde, è possibile proporre i seguenti punti.

Ogni programmazione dovrebbe essere fondata su una **analisi approfondita delle cause profonde** dei singoli contesti, per una visione più chiara ed efficace del ruolo della cooperazione. I piani di azione devono essere dinamici e continuamente rivisti grazie ad analisi aggiornate. In questo senso la Research Facility della Commissione europea sulle migrazioni in Africa orientale e l'iniziativa della cooperazione italiana di sostegno alla ricerca sulle cause delle migrazioni nell'ambito del programma di emergenza Etiopia (Stocchiero, 2017), sono novità importanti da sostenere e riproporre.

Selezionare **i paesi prioritari** per la cooperazione allo sviluppo e migratoria, dando preferenza ai paesi dove i cambiamenti possono funzionare grazie ad un livello sufficiente di buon governo. Evitare di impegnarsi con governi poco trasparenti per ottenere il controllo delle migrazioni. L'appoggio a governi autoritari sarebbe una misura di breve periodo palliativa, e non farebbe che approfondire le cause delle migrazioni nel medio periodo.

Fondare i programmi su un vero partenariato con i governi locali e con la partecipazione degli attori locali, inserendoli nei **piani di trasformazione** strutturale e di adattamento dei governi locali, dove le migrazioni hanno una dimensione trasversale, investendo sulla loro valorizzazione a livello nazionale, regionale e internazionale.

Focalizzare l'attenzione sulle **migrazioni sud-sud, in una dimensione locale e regionale**, concentrandosi sul rapporto tra aree rurali ed urbane. In questo contesto analizzare il rapporto tra migrazioni e mobilità dei fattori produttivi, beni, servizi e capitali. La loro complementarietà, l'impatto sociale delle catene del valore lunghe e corte **in ambito rurale e urbano** e quindi sulle migrazioni; identificando modelli di sviluppo locale e transnazionale capaci di rendere le migrazioni efficienti e positive per i paesi africani. In tal senso, in previsione dell'applicazione del piano per gli investimenti esterni dell'UE, occorre definire **una griglia di criteri e indicatori** che consentano di valutare ex ante le conseguenze dei diversi modelli di investimento a livello sociale, ambientale e migratorio, sulla base delle analisi sulle cause profonde prima evocate.

Allo stesso modo occorre trovare un equilibrio coerente tra sviluppo e migrazioni, prevedendo **canali regolari** necessari per la circolazione delle migrazioni e delle rimesse finanziarie, economiche, sociali e culturali. Tali canali devono essere concepiti a tutti i livelli, bilaterali, regionali e multilaterali, a seconda dei contesti migratori prevalenti, così come dovrebbe essere previsto con lo UN Global Compact sulle migrazioni. Nel caso Etiopia si è visto come sia imprescindibile il rapporto bilaterale con i paesi Arabi del Golfo e una visione regionale del Corno d'Africa, è solo in terza battuta che viene il corridoio orientale verso l'Europa.

A proposito delle **rimesse finanziarie** è possibile cercare complementarietà con le risorse dell'aiuto e del settore privato, ragionare sull'inclusione finanziaria, sul rapporto tra banche commerciali e microcredito, così come rispetto agli operatori di trasferimento monetario, creando piattaforme di collaborazione. Da non sottovalutare sono le rimesse **economiche, sociali e culturali** che possono aprire e rafforzare le relazioni umane e commerciali dell'Italia con i paesi di origine.

La politica sulle cause profonde deve essere guidata dal Ministero affari esteri con l'Agenzia della Cooperazione italiana. Occorre evitare che l'agenda estera venga deviata solo su questioni di sicurezza migratoria.

Infine, la cooperazione può avere un importante ruolo nel **modificare la narrativa** sulle migrazioni, evidenziandone il suo rapporto strutturale con le questioni dello sviluppo sostenibile in Italia e nei paesi di origine e transito.