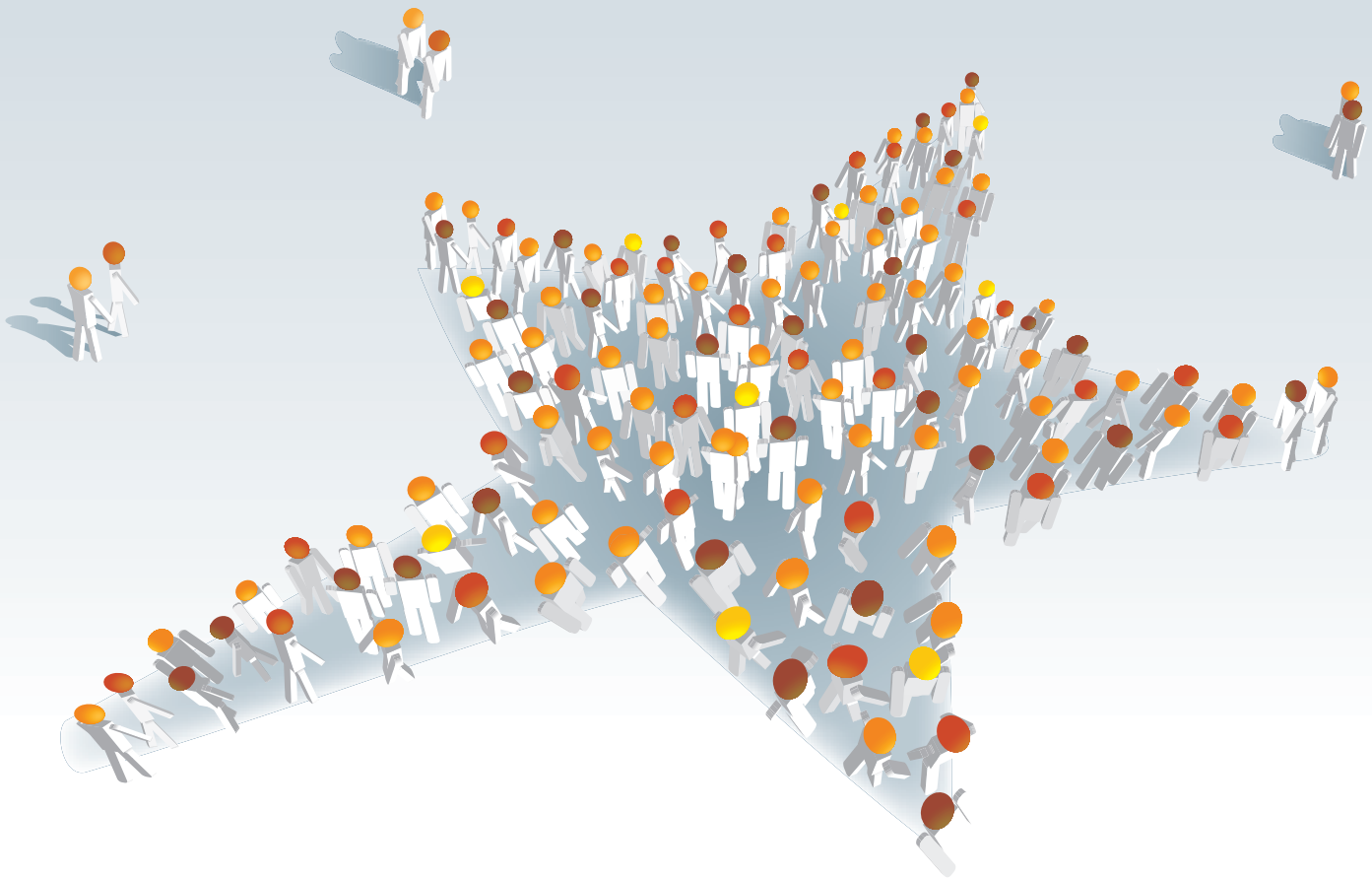


SEMINARIO SOBRE POLÍTICAS EUROPEAS DE MIGRACIÓN Y DESARROLLO



SEMINARIO SOBRE POLÍTICAS EUROPEAS DE MIGRACIÓN Y DESARROLLO



Seminario sobre Políticas Europeas de Migración y Desarrollo

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

Depósito Legal: M-xxxxx

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Prólogo

Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), España 11

Inauguración

Francia:
Patrick Cohen, consejero encargado de la organización
de la Conferencia de París sobre Migración y Desarrollo, Ministerio
de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo, Francia 15

Italia:
Pasquale Terracciano, embajador de Italia en España..... 17

España:
Consuelo Rumí, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración,
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España 19

La movilidad internacional de personas hacia Europa

Moderadora: Carmen Pérez González, asesora para Asuntos Internacionales,
Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Ministerio
de Trabajo y Asuntos Sociales, España

Políticas migratorias de la Europa actual: ¿existe un modelo sur-europeo? 25
Joaquín Arango
Director de la Fundación José Ortega y Gasset, España



Le politiche migratorie europee verso l’Africa in una prospettiva di lungo periodo.....	31
Ferruccio Pastore Director adjunto del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Italia	
La nuova politica italiana di migrazione.....	39
Sandro Gozi Presidente de la Comisión Parlamentaria de Control sobre la Actuación del Acuerdo de Schengen, Italia	
Le rôle des municipalités.....	43
Marie-Jeanne Fay Bocognani Alcaldesa adjunta de Marsella encargada de políticas de integración, Francia	
Verso una politica europea di sviluppo del sistema dei servizi per la mobilità del lavoro	45
Natale Forlani Consejero delegado de Italia Lavoro, Italia	

Movilidad humana y desarrollo en el espacio euro-africano: los desafíos para Europa

Moderadora: Aránzazu Bañón Dávalos, adjunta a la Dirección para Relaciones Internacionales. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), España

Mobilità umana e sviluppo in Africa.....	67
Marco Zupi Director adjunto del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Italia	
Los desafíos económicos y demográficos en las relaciones euromediterráneas	75
Iván Martín Coordinador del Foro Socioeconómico de la Casa Árabe, España	

Diálogo sobre modelos de políticas migratorias

Moderadora: María Jesús Conde Zabala, directora del Programa de Migración y Desarrollo. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), España

Aportaciones españolas a la política europea de migración y desarrollo	87
Milagros Hernando Directora general de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España	
L’enjeu d’une politique européenne de Migration et Développement vu du Ministère des Affaires Etrangères.....	91
Jean-Christophe Deberre Director de Políticas de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, Francia	

Clausura del Seminario

José Luis Rhi-Sausi, director del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Italia	97
Sylvain Itté, director general de France Coopération Internationale (FCI), Francia	99
Antonio Fernández Poyato, director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), España	101



Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

El libro que usted tiene en sus manos recoge las intervenciones y ponencias de un grupo de académicos y representantes políticos de España, Italia y Francia que, en diciembre de 2007, debatieron y reflexionaron sobre los retos y oportunidades a largo plazo asociados a la movilidad humana en los espacios euroafricanos y mediterráneos, en el marco de un seminario organizado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) en colaboración con el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) y France Coopération International (FCI).

Dada la dimensión planetaria que han alcanzado los flujos migratorios en este comienzo del siglo XXI, parece apropiado concebirlo como uno de los efectos más relevantes del proceso de globalización actual. Si bien la migración de los países menos desarrollados a los países ricos no es un fenómeno nuevo, la expansión y rapidez de las redes de comunicación y transporte han facilitado una serie de vínculos entre el país de origen y de destino que van dibujando un marco muy diferente al de las migraciones clásicas. Utilizar un marco bipolar para analizar el fenómeno migratorio tiene limitaciones, por ello hoy resulta más adecuado concebirlo en términos de su carácter transnacional.

Por otra parte, analizar la migración en el contexto de la globalización supone afrontar también otros desafíos a los que está indisolublemente unido como es el cambio climático, la pobreza, la seguridad internacional, el aumento de los precios de las materias primas o la escasez de los recursos energéticos. En definitiva, estamos ante el reto de proporcionar las bases para una mejor gobernanza de la globalización y el diseño de mecanismos efectivos de gobernanza migratoria sería una prueba de nuestra capacidad para hacerlo.

Las políticas de cooperación internacional al desarrollo y su implementación pueden ser un eficaz instrumento que coadyuve a mitigar las diferencias existentes entre países y sus consecuencias en términos migratorios. La relación entre desarrollo y migración —o migración y desarrollo— es compleja y un tema sin resolver tanto en el debate político como académico, tal y como podrá apreciarse a lo largo de este libro. Aun así, y aunque el fenómeno migratorio no es un Objetivo del Desarrollo del Milenio (ODM), es virtualmente imposible imaginar un progreso hacia el logro de éstos sin algún tipo de flujo migratorio; es lógico pensar que el subdesarrollo genera migrantes hacia donde sí hay desarrollo y que por tanto la cooperación internacional es un instrumento esencial para atajar en origen las razones que obligan a millones de personas a abandonar sus países, a menudo contra su voluntad.

Por ello, se debe buscar la forma de mitigar los efectos negativos y potenciar los efectos positivos de los flujos migratorios, haciendo una administración inteligente de estos flujos que, como toda planificación, promueva el desarrollo de los pueblos. En este sentido, sería útil considerar la cooperación internacional y la migración como dos instrumentos que pueden formar una asociación estratégica para lograr el desarrollo, no sólo del Sur, sino también del Norte. Sería pues interesante desarrollar concepciones como la del *codesarrollo*, que hacen hincapié en esta vinculación positiva de las migraciones internacionales y el desarrollo. La cooperación debe consistir no solamente en la transferencia de recursos económicos, sino también en la transferencia de capacidades, la comunicación, la transferencia cultural, el apoyo a programas sociales que mitigan los posibles efectos negativos de la migración tanto en origen como en destino y, por supuesto, también en una política de intercambio comercial y de inversión. Es decir, no puede reducirse únicamente la gestión de los flujos migratorios al mero control de fronteras,

a las remesas de los migrantes y a la cooperación económica Norte-Sur. Urge, por tanto, crear un nuevo modelo de gobernanza migratoria que catalice el diseño de soluciones integrales a los diferentes fenómenos que afectan a la relación entre países desarrollados y países en desarrollo en el contexto de la globalización.

En todo caso, el diseño de un modelo de gestión de la migración efectivo debería incluir dos aspectos clave. En primer lugar, la absoluta necesidad de un enfoque y de mecanismos multilaterales: ningún país es capaz de enfrentar en solitario los retos que plantea la migración. Y en segundo lugar, el diseño y ejecución de acciones o actividades tanto en los países de origen como en los de destino, y por lo tanto la formulación de objetivos en ambos polos, objetivos que han de ser formulados atendiendo a los intereses mutuos. Esto implica un diálogo entre países emisores y países receptores, tomando en cuenta los intereses de cada uno de los actores: los Estados, los diferentes niveles de gobiernos, la empresa privada, la sociedad civil organizada y, por supuesto, los propios migrantes con sus organizaciones, tanto en origen como en destino. Tres elementos concretos deben recibir especial atención a la hora del diseño de políticas públicas efectivas en este contexto: a) las remesas enviadas por los migrantes a sus países de origen; b) las migraciones altamente cualificadas y el riesgo de “fuga de cerebros”, y c) la necesidad de crear redes que vinculen sociedades de origen y de destino. En este punto hay que tener claro que para fomentar la participación activa de los migrantes es necesario mejorar sus condiciones, reducir su vulnerabilidad y proteger sus derechos. En suma, el principio básico que debería guiar nuestras acciones en este ámbito es la convicción de que los migrantes han de convertirse en un verdadero vector de desarrollo tanto para los países de origen como para los de destino, garantizando su integración en la sociedad de acogida.

La gobernanza migratoria se constituye pues como piedra angular en torno a la cual incorporar al diseño de las políticas públicas para el desarrollo las nuevas realidades en las que la cooperación al desarrollo ha de desempeñarse. Un análisis que incorpore los nuevos retos geopolíticos como son el cambio climático, la incorporación del cuarenta por ciento de la población mundial a la economía de mercado y el sistema global de producción y distribución, la presión sobre los precios de las materias primas, la escasez de fuentes energéticas, las amenazas de seguridad transnacional, etc. Un análisis que tenga en consideración también la proliferación de agentes en el tablero geopolítico y económico internacional y la diversidad de actores que intervienen en el proceso de desarrollo, lo que obliga a establecer una nueva distribución del trabajo en el ámbito de la cooperación. Buen ejemplo de ello es la

cada vez mayor capacidad de acción de la sociedad civil y del sector privado. Un enfoque que incorpore la urgencia de abrir la globalización a los países en desarrollo para permitirles que participen plenamente en los intercambios comerciales de la economía internacional y se aprovechen así de los potenciales beneficios de la globalización, y que considere también la necesidad de construir instituciones sólidas, servicios públicos y sociales o infraestructuras que permitan un desarrollo sostenible y cohesionado socialmente. Un enfoque, en suma, que incorpore los diversos cambios que afectan a la naturaleza tanto de la oferta como de la demanda de la cooperación internacional al desarrollo.

Y España tiene la oportunidad de jugar un papel de liderazgo internacional en este proceso. En la última década nuestro país se ha situado en el epicentro del fenómeno migratorio. España es ya el segundo mayor receptor de inmigrantes del mundo en términos absolutos; sólo EE UU, un país con una población siete veces mayor, recibe en la actualidad más inmigrantes. España es también ya el país más multiétnico de Europa en términos relativos, con más de un 10% de su población nacida fuera de nuestras fronteras, así como el tercer país del mundo en envío de remesas. La necesidad de enfrentarnos a este fenómeno implica para nuestro país una responsabilidad, pero también una oportunidad, de estar a la cabeza del diseño e implementación de una nueva gobernanza de la migración internacional, liderando particularmente este proceso en el seno de la Unión Europea. Y la conformación de una gobernanza migratoria más efectiva es también una oportunidad para que España ayude a la Unión Europea a consolidarse como un actor global en esta materia. Ello además coincide en el tiempo con una etapa en la que el incremento de los fondos que nuestro país dedica a la ayuda al desarrollo nos dota de una verdadera capacidad de impacto en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

En conclusión, las instituciones con capacidad de acción en el ámbito de la migración y el desarrollo tenemos la responsabilidad de seguir conformando tanto el discurso como las políticas públicas en la dirección que hemos esbozado. Y a esa labor intenta contribuir la FIIAPP, que desde hace más de una década viene colaborando con las Administraciones Públicas españolas y con la Comisión Europea en actividades de fortalecimiento institucional, y que desde el año 2006 cuenta con el Programa de Migración y Desarrollo.

Por ello, desde la FIIAPP vamos a continuar trabajando en este importante ámbito. Entre tanto, esperamos que el contenido de este volumen aporte a sus lectores elementos de análisis para una mejor comprensión del fenómeno migratorio desde un enfoque integral y global.

INAUGURACIÓN

Francia

Patrick Cohen

CONSEJERO ENCARGADO DE LA ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA DE PARÍS SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO, MINISTERIO DE INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN, IDENTIDAD NACIONAL Y CODESARROLLO, FRANCIA

Italia

Pasquale Terracciano

EMBAJADOR DE ITALIA EN ESPAÑA

España

Consuelo Rumí

SECRETARIA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN, MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, ESPAÑA

* Cargos vigentes en la fecha de celebración del Seminario.

Consejero encargado de la organización de la Conferencia de París sobre Migración y Desarrollo, Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo, Francia

Pour plusieurs raisons, le sujet du séminaire qui nous réunit aujourd'hui est pour la France d'une haute importance et d'une grande actualité. D'une part, depuis mai 2007 un nouveau ministère que je représente aujourd'hui devant vous a été créé pour mener à bien les politiques liant migration et développement. D'autre part, durant le second semestre 2008 la France assurera la présidence de l'Union européenne et dans le cadre de cet exercice une des questions prioritaires pour elle, pas seulement pour elle d'ailleurs, sera la question des migrations et notamment ce qui tient beaucoup à cœur à la France, le lien entre migration et développement. Enfin, comme elle s'y est engagée en début d'année la France organisera en octobre 2008 à Paris la deuxième conférence ministérielle euro-africaine sur les migrations et le développement.

Donc, depuis huit mois il existe en France un ministère chargé de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. C'est un peu long hein ! L'intitulé de ce nouveau ministère révèle à la fois l'enjeu que représentent désormais les politiques de migration mais aussi la cohérence qui doit les guider. A nos yeux il est désormais inconcevable de traiter de la migration sans y associer les questions d'intégration, d'identité nationale et de développement. Une des originalités de ce ministère est qu'il inaugure la gestion concertée des phénomènes de migration entre les pays du nord et du sud. A cette fin, la France a engagé un dialogue étroit avec les pays d'émigration qui la concernent directement. Ce dialogue débouche le plus souvent sur des accords bilatéraux de gestion des flux migratoires. Ces accords, dont plusieurs sont en négociation, dont trois ont déjà été signés, représentent sur le plan politique et juridique le lien entre migration et développement.

A titre d'exemple, on peut citer l'accord que le ministre français de l'immigration a signé récemment avec le Congo: cet accord prévoit notamment une circulation professionnelle plus facile entre nos deux pays. De même, un accord d'octobre dernier avec les Philippines se concentre sur les actions de coopération en matière d'immigration économique, notion que nous aimerions favoriser. Il s'agit dans les deux cas de s'appuyer sur le concept de migration légale qui est en quelque sorte le trait d'union entre migration et développement.



Ce nouveau ministère a également érigé au niveau de politique nationale la notion encore trop française, à notre avis, de codéveloppement. Le codéveloppement qui est l'action des migrants en faveur du développement de leur pays d'origine. La France croit en cette notion car le codéveloppement est une des solutions qui, à terme, permettra de ramener à leur niveau utile les flux migratoires. Notre politique de codéveloppement s'adresse essentiellement à l'Afrique qui représente 65% des flux migratoires réguliers vers la France. Déjà, nous avons engagé des projets de codéveloppement dans le cadre d'accords spécifiques avec nos principaux partenaires africains. Ces projets se concentrent sur la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine et la réorientation de l'épargne des migrants vers les investissements productifs. Sur ce dernier point, en 2006 la France a créé un compte épargne

développement ainsi qu'un livret épargne développement qui propose des exonérations fiscales pour l'investissement des migrants dans leur pays d'origine.

Le ministère français de l'immigration a également pour objectif de développer l'immigration économique. Nous avons mis en place une carte dite "Compétence et talents" délivrée suivant des critères professionnels et qui garantira 6 ans de séjour en France au travailleur migrant qui en bénéficiera. Et nous avons récemment arrêté une liste de trente métiers ouverts aux travailleurs des pays extérieurs à l'Union européenne. Ces mesures de développement de la migration économique dont nous aimerions que les politiques européennes s'inspirent sont des mesures bénéfiques pour toutes les parties. Elles organisent la migration légale et elles permettent un meilleur développement des pays d'origine par les transferts d'argent et les compétences professionnelles acquises. Lors du second semestre 2008, la France exercera la présidence de l'Union européenne et une de ses premières priorités, qui rejoint d'ailleurs celle de l'Union européenne, sera la question de la migration. Nous souhaitons amplifier notre nouvelle politique française par une nouvelle politique européenne. La France a clairement conscience qu'en matière de migration une politique européenne s'avère de plus en plus indispensable. Dans un esprit de libre circulation toute décision prise par un état membre a des répercussions chez ses voisins. Ce sera le sens de la présidence française : aller vers des politiques communes de migration dans le respect des particularismes nationaux. Durant sa présidence, la France encouragera l'approche dite globale de la migration qui est un des principes majeurs de l'action de la Commission européenne. Notamment, elle cherchera à faire progresser les projets de la Commission qui lient la migration au développement, tels que la migration circulaire, les partenariats de mobilité et les plateformes de coopération. Surtout, la France cherchera à marquer sa présidence par l'élaboration d'un pacte européen de l'immigration. Ce pacte devra permettre l'adoption par les états membres de l'Union

européenne de principes communs d'action pour ce qui relève de la migration extra-européenne.

Enfin, je vous annonce donc comme on l'a déjà dit que la deuxième conférence ministérielle euro-africaine sur les migrations et le développement se tiendra à Paris les 20 et 21 octobre prochains. La première conférence qui avait eu lieu à Rabat a marqué le début d'une réflexion multilatérale sur le lien entre migration et développement. Comme vous le savez, cette réflexion concerne plus particulièrement la route migratoire reliant l'Afrique centrale à l'Europe en passant par l'Afrique de l'Ouest et le Maghreb. Et dans ce contexte la France, l'Italie et l'Espagne sont des pays directement concernés. A cette occasion, un processus précieux s'est engagé à Rabat et la France souhaite le continuer. L'Espagne, le Maroc, le Sénégal et la France constituent le noyau dur de ce processus euro-africain ; une fois encore en 2008 ces 4 pays se retrouveront au cœur de la réflexion sur la coopération nord-sud en matière d'immigration. Ils auront à leur côté la Commission européenne qui est également très impliquée dans ce processus et la France se réjouit également de collaborer tout au long des prochains mois avec la FIIAPP qui aura également un rôle crucial à jouer dans la préparation de cette conférence.

Avec l'ensemble de nos partenaires, nous veillerons à ce que la conférence sur les migrations et le développement débouche sur des projets concrets à mettre en œuvre rapidement. Le lien entre migration et développement est avant tout affaire de dialogue, dialogue entre pays développés comme celui que nous aurons aujourd'hui mais aussi et surtout dialogue nord-sud. Ce dialogue doit être maintenu à tous les niveaux dans les capitales européennes, à Bruxelles, au sein des conférences internationales. Il doit être concret et aboutir à des projets viables et utiles et l'année 2008 sera l'occasion d'entretenir au plus haut niveau ce dialogue grâce aux actions de la FIIAPP, de la France, de la Commission et de l'Espagne. C'est dans ce sens que la France entend agir par sa nouvelle politique de développement en faveur des pays d'origine de la migration.

La inmigración es posiblemente uno de los temas más “explotados” de la actualidad. Proliferan los eventos y las conferencias que tratan de dar respuestas a los interrogantes que pone la presencia de extranjeros.

¿Por qué el tema es tan apasionante? Porque sus implicaciones económicas, sociales y políticas son cada día más evidentes y nos empujan a pensar en posibles soluciones en el corto plazo. Las tragedias que marcan la inmigración clandestina vía mar agudizan el sentimiento de urgencia. Además, todos intuimos quizá que éste es un tema clave para el futuro de nuestros países y de nuestros hijos y que hay que hacer un esfuerzo imaginativo y verdaderamente “europeo” para contribuir a establecer políticas de gestión que contemplen integración real, movilidad y medidas que redunden en el desarrollo de los países de procedencia.

Como es sabido, tanto Italia como España se enfrentan a este fenómeno desde la perspectiva de países que fueron de emigración hasta hace poco y que se han convertido en un tiempo muy corto en países atractivos para aquellos que huyen de la pobreza. Es decir, estamos conociendo por primera vez el fenómeno de la inmigración en un momento histórico difícil, en el que los flujos se han hecho más masivos debido a la globalización, pero a la vez contamos con mayores instrumentos y recursos con respecto al pasado (los de la UE) y con las enseñanzas de países que ya han pasado por esta fase.

Nos sumamos tarde al club de los países de acogida, pero nuestro perfil de “países de la frontera sur” y los altos números de inmigrantes que han escogido nuestros países hacen que podamos y tengamos que aportar nuestro granito de arena al diseño de una política europea de migración y desarrollo.

No hay que desperdiciar esta ocasión.

La colaboración de nuestros dos países en el marco de Frontex se ha venido incrementando paulatinamente a lo largo de los últimos meses en las operaciones que se han desarrollado tanto en el océano Atlántico como en el Mediterráneo central.

Finalmente, de inmigración hablarán también los ministros de Asuntos Exteriores de Italia y España que pasado mañana se reunirán en Nápoles para la Cumbre Bilateral.

Quisiera referirme a los avances que ha habido en la Unión Europea y al esfuerzo para identificar elementos de una futura política migratoria a nivel comunitario.

Gracias también a la presión que ejercen constantemente en Bruselas países como Italia, España y Francia, ha aumentado considerablemente la sensibilidad en las cuestiones migratorias y se han alcanzado resultados impensables hace poco tiempo, entre ellos, la adopción del Enfoque Global por parte del Consejo Europeo en diciembre de 2005, la puesta en marcha de Frontex, las conferencias de Rabat y Trípoli que apuntaron a dar contenido concreto a dicho enfoque, medidas innovadoras como la Blue Card, adoptada hace poco para favorecer el ingreso de inmigrantes cualificados.



Mucho queda por hacer, empezando quizá por abordar, en el marco de la reflexión a punto de empezar sobre el próximo presupuesto comunitario, el problema de la falta de suficientes recursos financieros para Frontex.

Sabemos que a una Unión Europea con 27 miembros le cuesta a veces “arrancar” hacia objetivos que no todos sienten como prioritarios o sobre los cuales hay orientaciones matizadas.

Es por esto que se necesitan unos “motores” más pequeños y más potentes que permitan tirar de la máquina con mayor determinación. Esto es lo que nos corresponde a Francia, España e Italia con respecto al Mediterráneo.

Tenemos ya algunos foros donde hacerlo, otros podrán diseñarse en el futuro. Fundamental será en todo caso mantener una estrecha coordinación entre todos ellos.

Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración,
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España

En primer lugar quiero agradecer a la FIIAPP y a su director, Antonio Fernández Poyato, y también al resto de las organizaciones, su invitación para participar en esta sesión de inauguración de este Seminario sobre Políticas Europeas, Migración y Desarrollo.

También quiero añadir mi felicitación por la propia iniciativa del seminario. He vivido directa e intensamente a lo largo de los últimos cuatro años los avances que se han materializado en el terreno de la Unión Europea y la inmigración, y creo que el debate entre los responsables gubernamentales ha de ser acompañado de la multiplicación de iniciativas en todos los ámbitos, para avanzar y concretar ideas, propuestas y reflexiones sobre esa política europea de inmigración, que al menos desde el punto de vista del Gobierno español es absolutamente deseable. Y éste es precisamente el arranque de las reflexiones, que aunque sea de manera breve, quiero trasladarles hoy aquí en este seminario.

Porque las dificultades para armar una política entre todos los Estados miembros de la Unión son evidentes y no voy a insistir mucho en ellas. Pero lo relevante, y me atrevo a darlo por seguro, es que todos tenemos la certeza de que es imprescindible que la nueva morfología que han adquirido las migraciones en los últimos treinta años deba dotarse de una actuación concertada en el seno de la Unión y, por tanto, de una estrategia migratoria acordada. En definitiva, estamos hablando de la necesidad de una política común en materia de inmigración. Quienes me han precedido también lo han dejado claro. Una política común hacia la que se avanza con paso corto, pero en cualquier caso no despreciable y es esta visión optimista la que me gustaría subrayar.

Dejen que les transmita una percepción muy personal nacida de estos cuatro años de experiencia de gobierno

y de implicación en el debate del seno de la Unión Europea. Cuando tuve la oportunidad de asistir en el año 2004 a las primeras reuniones de los Consejos JAI, todas las propuestas que planteábamos y que desbordaban el estricto terreno de los controles fronterizos, eran percibidas con absoluta desconfianza y además muy difíciles de incluir en otro punto del orden del día de la reunión que no fuera el de “varios”.



Hoy la realidad ha cambiado sustancialmente pese a que los avances no hayan alcanzado la velocidad de crucero que deseáramos los más favorables a esta política común; pero lo realmente importante es que hoy se habla ya en la Unión en términos de política integral y que, por ejemplo, entre los fondos en materia de inmigración que comenzarán a hacerse efectivos en el año 2008, se encuentra uno dedicado específicamente a la integración. Algo que era impensable en el año 2004.

Y por citar otro ejemplo, actualmente se están debatiendo propuestas de directivas para la lucha contra el empleo ilegal, la admisión de inmigrantes cualificados, el estatuto común de derechos para los trabajadores nacionales de terceros países. Se está poniendo en marcha, en definitiva, el plan de acción en materia de inmigración legal aprobado por la Comisión. Por tanto, hay avances importantes en el seno de la Unión Europea

que responden a impulsos, que entre otros, fundamentalmente ha proporcionado el Gobierno español y que arrancan desde una fecha determinada, desde diciembre del año 2005 en el Consejo Europeo de Hampton Court. También de las posteriores conclusiones del Consejo que desarrolla el denominado enfoque global en materia migratoria.

De algún modo se han sentado las bases para hacer posible esa política común que, como he dicho antes, dista todavía de ser una realidad. Y debemos pensar que éste es el camino por el que siempre ha avanzado la Unión en la construcción de sus políticas comunes.

Si tuviese que buscar una frase que resumiese mi percepción, nacida de una experiencia muy directa en los trabajos de esta etapa, diría que España se encuentra mucho más acompañada que hace cuatro años en la defensa de una política integral europea y que en los últimos dos años, tanto en los debates como en la toma de decisiones, se ha registrado una actividad sin precedentes.

Este enfoque es muy importante porque viene a responder a la realidad de las migraciones en el arranque del nuevo siglo. Y las respuestas institucionales no pueden despreciar los cambios que se han producido y que son además muy profundos. No sé si a veces llegamos a percibir en toda su entidad la morfología versátil de las migraciones, su naturaleza poliédrica y su estrecha dependencia de procesos que se están desarrollando en el orden internacional y, más en concreto, del proceso de globalización con su formidable impacto tecnológico.

Desde este análisis, el Gobierno español ha defendido desde que tomó posesión que las condiciones que debieran presidir las nuevas estrategias nacionales e internacionales de gobernabilidad de las migraciones se pueden resumir en dos: en primer lugar su carácter integral.

Las actuaciones aisladas, las actuaciones inconexas, no sirven para abordar unos movimientos tan complejos y cambiantes como son los migratorios en esta fase histórica que vivimos, presidida por el carácter global de los fenómenos que irrumpen en la vida colectiva de las sociedades. Los distintos factores que confluyen en torno al fenómeno migratorio se comportan al modo de vasos comunicantes y por ello requieren de la articulación de respuestas integrales en distintos campos. Las actuaciones unidireccionales ya no sirven, se ha demostrado que son insuficientes y han de dar paso a la definición de estrategias más complejas.

En España, durante la actual legislatura, hemos sido capaces de construir una política de inmigración integral que es imprescindible para dar respuesta, durante la actual y las próximas décadas, a uno de los fenómenos que sin lugar a dudas va a marcar el cambio social más intenso en nuestras sociedades. Una política que conjuga la determinación en la lucha contra los flujos clandestinos, la apuesta por la ordenación de las migraciones desde la vigencia de la legalidad y la promoción activa de la integración social de los inmigrantes en la realidad de nuestro país. En estos tres capítulos entiendo que hemos avanzado de manera muy seria, pero también tengo que decirles que aún nos queda mucho por hacer.

Pero tan sólo para reseñar la seriedad de nuestra propuesta, y desde luego, para que quede muy claro que es una apuesta no solamente seria, sino también rigurosa y que nada tiene que ver con las políticas de escaparate a las que nos tenían acostumbrados, me gustaría citar dos datos a mi juicio reveladores de lo que estoy queriendo decir.

Por una parte, la reforma de los instrumentos legales de gestión de la inmigración de acuerdo a las necesidades de nuestro mercado laboral. Y esto ha hecho posible que, por segundo año consecutivo, en torno a doscientas mil personas vengan con un contrato de trabajo desde sus propios países, es decir, un contrato de trabajo en origen y, por tanto, y lo más importante, venciendo la tentación de la irregularidad.

Por otra, y ya en el terreno de la convivencia, durante estos cuatro años el Gobierno ha invertido más de mil millones de euros en políticas de integración. Y no me refiero a la inversión que se haga en políticas transversales, por ejemplo a lo que invierta el Ministerio de Educación o el Ministerio de Sanidad o cualquier otro en actividades vinculadas directamente con la llegada de estas personas a nuestro país. Me estoy refiriendo a la inversión de mil millones de euros a acciones financiadas exclusivamente desde la Secretaría de Estado de Inmigración y que hablan sólo y exclusivamente de políticas de integración. Mil millones de euros que suponen, para que se hagan una idea, que el presupuesto se ha incrementado el 720% en una sola legislatura. Una apuesta, como verán, desde luego de primer orden.

Pues bien, si la primera característica de nuestra política era el carácter integral, la segunda es la multilateralidad.

Entendemos que es otra condición para abordar los retos que en este tiempo nos plantea la aceleración de

los fenómenos migratorios, y muy en particular, la expansión de la inmigración clandestina. La suma de políticas nacionales tampoco es suficiente y, por tanto, se necesitan estrategias concertadas entre países que comparten espacios integrados y con los países que tienen ya la condición de origen, de tránsito o de destino de los flujos migratorios.

Ésa es la segunda ambición que ha formado parte de nuestra política tanto a nivel nacional como europeo a lo largo de los últimos años.

Y ésta es la lógica que a nuestro modo de ver debe presidir la dinámica europea durante este tiempo. La idea de ese esfuerzo por la multilateralidad es que los grandes principios en materia migratoria deben ser compartidos por todos, por todos los países afectados, porque en caso contrario, de no incorporarse los intereses de todos los Estados, nos veríamos avocados al fracaso. Éste es un camino más largo, más difícil sin duda, pero es el único que se puede hacer frente a los desafíos reales que nos presenta hoy el fenómeno migratorio.

Nuevamente voy a acudir a la experiencia de estos años. Ahora me voy a referir a la cooperación en materia migratoria que en estos años España ha entablado con Marruecos y con otros países subsaharianos, especialmente con Senegal. El caso de Marruecos es revelador, es revelador de cómo la edificación de un clima de confianza y de colaboración entre ambos Gobiernos es un capital inestimable que ofrece resultados muy importantes para ordenar la corriente migratoria. Y también en el caso de Senegal, la cooperación es una pieza clave para hacer frente a las llegadas de miles de personas que en aquel continente depauperado huyen de la falta de expectativas.

Y algunos datos para ilustrar esta situación trágica que se vive en el África Subsahariana.

La economía de Canarias es hoy igual a la de los doce países subsaharianos, cuando, en 1980, la de éstos multiplicaba por ocho la del archipiélago. En Ghana hoy cada habitante produce tan sólo el 33% de lo que producía en 1980.

La población de los países de África occidental se ha duplicado. Desde 1980 ha pasado de 53 millones a 106 millones de habitantes. Podríamos concluir, aunque fuese de manera muy resumida, que el África Subsahariana se empobrece al tiempo que su población se multiplica. Y es ahí, es ahí donde radica el origen del inmenso drama que conlleva la inmigración clandestina, en la desigualdad entre países, en la falta de

expectativas vitales de millones de personas a quienes la globalización, la universalización de las informaciones pone a su alcance, a un alcance virtual, un mundo de prosperidad y una vida mejor a la que quieren acceder.

Por tanto, y dicho todo esto, la visión europea de la inmigración no puede sino incorporar una poderosa ambición de multilateralidad, de cooperación entre todos los actores que de un modo u otro participan y son parte activa de los procesos migratorios.

Para resumir mi visión, les diré que en el corazón mismo de la definición de las aún insuficientes, pero ya visibles, estrategias europeas se encuentra la convicción de que nos hallamos ante un fenómeno de extraordinaria complejidad, cuyas causas no son inmediatas sino que se remontan a siglos de marginación de áreas enteras del planeta y cuya ordenación exige trabajar en todos los frentes, desde los avances en la lucha contra la inmigración ilegal, pero también en la canalización legal de los flujos migratorios, la integración de los que conviven entre nosotros y el desarrollo de políticas de cooperación.

Y esas nuevas respuestas llevan también aparejados avances, avances en el terreno de la búsqueda de nuevos espacios de diálogo multilateral compartido. La Conferencia Euromediterránea, las Conferencias 5 + 5 entre ambas riberas del Mediterráneo, la Reunión Euromediterránea que se acaba de celebrar hace apenas 15 días en Faro y que agrupó a 37 países, o el Foro de Migraciones Iberoamericano nos hablan a las claras de una creciente conciencia de que las migraciones constituyen, hoy más que nunca, un fenómeno transversal que requiere de respuestas concertadas entre países e integrales en su carácter.

Dos líneas que el Gobierno de España impulsa decididamente junto a otros socios europeos.

Ya para finalizar, me gustaría afirmar con rotundidad que la inmigración hoy es más que nunca un enorme desafío cargado de expectativas. Pero no podemos ignorar los riesgos que conlleva. Mantener el objetivo de su gobernabilidad y trabajar por avanzar en esta dirección debe representar una responsabilidad compartida y de primer orden de las agendas nacionales y también de las internacionales. Han cambiado mucho los escenarios de nuestras sociedades, sacudidos por las grandes transformaciones que acompañan a nuestro tiempo, ha cambiado el rostro y también el comportamiento de las migraciones y, en buena lógica, debe cambiar también el signo y la calidad de las respuestas

que estamos obligados a dar para ordenarlas de acuerdo a los intereses de todos. La Unión Europea debe asumir la lógica del tiempo histórico migratorio que nos está tocando vivir y dar una respuesta adecuada a su envergadura.

Me siento hoy muy feliz de estar en la inauguración de este seminario, de estar acompañada por tan buenos socios en la Unión Europea: Francia e Italia. Es cierto que tenemos... iba a decir un buen tándem, pero no, formamos un buen triángulo, compartimos básicamente nuestras políticas y entre los tres servimos de motor

de impulso. Esto es fundamental para enganchar a otros que tienen algunas dudas que son a veces difíciles de entender porque tienen una tradición migratoria mucho más antigua que nuestro país, en este caso hablo de España; pero estamos convencidos de que ése es el camino y como además somos muy tozudos, estoy convencida de que lo vamos a conseguir.

Queda inaugurado este Seminario, del que todos esperamos unas muy buenas conclusiones, que sin duda estudiaremos y en la medida de las posibilidades incorporaremos a nuestros debates y reflexiones.

LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DE PERSONAS HACIA EUROPA

Moderadora: Carmen Pérez González, asesora para Asuntos Internacionales, Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España

Políticas migratorias en la Europa actual: ¿existe un modelo sur-europeo?

Joaquín Arango

DIRECTOR DE LA FUNDACIÓN JOSÉ ORTEGA Y GASSET, ESPAÑA

La politiche migratorie europee verso l’Africa in una prospettiva di Lungo periodo

Ferruccio Pastore

DIRECTOR ADJUNTO DEL CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CESPI), ITALIA

La nuova politica italiana di migrazione

Sandro Gozi

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA DE CONTROL SOBRE LA ACTUACIÓN DEL ACUERDO DE SCHENGEN, ITALIA

Le rôle des municipalités

Marie-Jeanne Fay Bocognani

ALCALDESA ADJUNTA DE MARSELLA ENCARGADA DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN, FRANCIA

Verso una politica europea di sviluppo del sistema dei servizi per la mobilità del lavoro

Natale Forlani

CONSEJERO DELEGADO DE ITALIA LAVORO, ITALIA

Políticas migratorias de la Europa actual:
¿existe un modelo sur-europeo?

El título asignado para la sesión que nos convoca es “Políticas migratorias en la Europa actual: ¿Existe un modelo sur-europeo?”. Tengo la extraña costumbre de tomar al pie de la letra los títulos que se me proponen y tratar de responder a ellos, pero en este caso la tarea dista de ser fácil. Y ello por tres razones.

La primera es que la respuesta que se dé a esa pregunta no puede sino ser interpretativa y reposar sobre valoraciones más o menos teñidas de subjetivismo.

La segunda es que Europa es sinónimo de diversidad, y ello es también cierto de su relación con la inmigración. En la Europa de nuestros días hay una veintena larga de países que tienen la condición de receptores de inmigración, la mayor parte pertenecientes a la Unión Europea, más alguno adyacente a ella como Suiza o Noruega. Cada uno de esos veintitantos países es peculiar en más de un sentido, y la tarea de reducir esa diversidad a unos pocos patrones comunes, o la de agrupar a los países en conjuntos significativos, entraña sin duda riesgos. Por eso me acojo a un viejo principio de las ciencias sociales que aconseja buscar la simplicidad y desconfiar de ella. Por lo que a mí respecta, buscaré la simplicidad. Les dejo a ustedes la segunda parte, la de desconfiar de los resultados.

Además, en tercer lugar, las políticas migratorias comprenden varias esferas, desde las de admisión a las de control, desde las de asilo y refugio a las de integración, desde las de nacionalidad a las de cooperación con países de origen y de tránsito. Y es perfectamente posible que los países bajo consideración se asemejen a otros en algunas de esas vertientes o facetas y difieran en otras, lo que dificulta adicionalmente la identificación de grupos significativos y relevantes.

Dado el tiempo limitado del que disponemos, centraré la atención a las políticas de admisión, que me parecen ser las más diferenciadoras y, quizá, las más definitorias de los distintos regímenes migratorios que coexisten actualmente en el seno de la UE. No cabe duda de que también son diferenciadoras y definitorias las políticas de integración, pero varias razones aconsejan dejarlas fuera de nuestra consideración esta mañana, o en todo caso de la mía, entre otras porque en su definición y ejecución participan decisivamente Gobiernos subnacionales, tanto regionales como municipales, lo que incrementa aún más la diversidad y hace más difícil la identificación de modelos, más allá de los muy manidos, tópicos y cada vez menos distintivos y relevantes modelos o tipos de incorporación. Si alguna vez fueron algo más que tipos ideales, esos grandes modelos de incorporación —asimilacionistas, multiculturalistas y demás— cada vez son más híbridos o menos puros, y parecen tender hacia una cierta convergencia. Finalmente, por falta de tiempo, dejo también en el tintero las otras políticas mencionadas.



En una primerísima aproximación, y como fácil punto de partida, pienso que en la Unión Europea pueden distinguirse lo que podríamos denominar tres generaciones de países de inmigración, tomando como primer criterio de diferenciación y clasificación su fecha de nacimiento como receptores de inmigración, esto es, la

antigüedad de las respectivas experiencias migratorias. Los demógrafos se refieren a esta variable con la expresión *efecto edad*. Poca duda puede haber de que la edad suele constituir una variable de clasificación de primera importancia, como las encuestas ponen de manifiesto, fundamental para explicar actitudes, comportamientos y orientaciones. Pues bien, al igual que ocurre con las personas, la fecha de nacimiento también sirve para diferenciar y clasificar a los países receptores de inmigración. No es lo mismo haber nacido como países de inmigración al inicio de la segunda mitad del siglo XX, o antes, y contar actualmente con una población inmigrada compuesta por varias generaciones, que encontrarse todavía en el primer estadio del ciclo migratorio, en el que tienden a predominar abrumadoramente los jóvenes adultos, frecuentemente solteros o no acompañados, o en tránsito entre el primer estadio y el segundo, en el que resulta de la reagrupación familiar en gran escala y de la formación de nuevas familias, y en que la inmigración empieza a basarse en estructuras familiares mientras siguen siendo numerosos los individuos que no viven en ellas.

Pero además del *efecto edad*, la fecha de nacimiento determina también lo que en la jerga demográfica se denomina *efecto generación*, que sintetiza la influencia, generalmente duradera, que el estado de cosas, los vientos que soplan en el momento histórico constituido por el proceso de socialización dejan sobre los individuos. En el caso de los países receptores de inmigración, el proceso de socialización puede sustituirse por los años formativos. Así, no es lo mismo convertirse en país de inmigración en el tercer cuarto del siglo XX, tiempo en que regían sistemas económicos caracterizados por *estructuras fordistas* y Estados de bienestar en vigorosa expansión, que hacerlo en los decenios finales del siglo XX, en la era de la globalización, en un entorno presidido por fuertes vientos desreguladores, con una general tendencias a la informalización y a la precarización de los puestos de trabajo.

La combinación de estos dos efectos ha dado lugar en Europa a trayectorias migratorias muy diversas, y a diferentes formas de recorrer los sucesivos estadios del ciclo migratorio. Así, en la Europa actual podemos distinguir una generación de países que podemos calificar de *early starters*, de pioneros, localizada fundamentalmente en el cuadrante noroeste del continente. Francia, Alemania, Reino Unido, Suecia, Suiza, Austria y los del Benelux son clásicos representantes de esa generación madura. La segunda generación es la constituida por los que, por seguir utilizando la terminología puesta en circulación hace años por el historiador económico Alexander Gershenkron, podríamos

denominar *latecomers*, los que llegaron más tarde, fundamentalmente situados en el flanco meridional del continente: Italia, España, Grecia y Portugal. Y aún puede distinguirse una tercera generación, actualmente en gestación, compuesta por países a los que podríamos denominar *novísimos*, situados mayoritariamente en la Europa Central y Oriental, y o bien se encuentran en plena transición migratoria, pasando de países de emigración a países de inmigración, o reuniendo simultáneamente esos dos signos, además de un tercero, el de países de tránsito.

Por supuesto, la edad no es ni mucho menos la única ni la principal variable diferenciadora entre los países receptores de inmigración. Hay, como mínimo, otra tan relevante como ésta, a la que podríamos aludir con una denominación tan vaga como *diferencias estructurales en la economía y la sociedad*, incluyendo destacadamente entre ellas a los sistemas de bienestar pero también a estructuras económicas y a diferentes tipos de sistema económico. Es claro que entre esta variable y la anterior, la de la edad, hay un cierto grado de covarianza, por cuanto la gradación temporal en el acceso a la condición de países receptores de inmigración se corresponde en gran medida con el diferente *timing* de los procesos de desarrollo.

Brevísimamente, la experiencia migratoria de los *early starters* es bien conocida. Registraron volúmenes considerables de inmigración en el tercer cuarto del siglo XX, volúmenes que respondieron en gran medida a operaciones de reclutamiento para satisfacer agudas necesidades de mano de obra en circunstancias económicas y demográficas excepcionales. Varios de estos países optaron, para satisfacer esas necesidades laborales, no por el clásico modelo de establecimiento de los países ultramarinos, sino por el modelo *guestworker*; el recurso a los llamados trabajadores invitados o, lo que es lo mismo, por un suministro temporal y rotatorio de fuerza de trabajo foránea. Utilizando anacrónicamente términos de nuestros días, cabría decir que los países que hicieron esa opción no consiguieron asegurar la temporalidad, por cierto, una de las grandes preocupaciones actuales en la UE. Ello determinó que, cuando las circunstancias excepcionales cesaron y sonó la hora del retorno, esa campana no fue atendida por una parte considerable, si no la mayoría, de los supuestamente temporales. Al decidir quedarse, los trabajadores invitados se convirtieron en minorías étnicas, y ello produjo un cierto *shock*, una cierta sensación de consecuencias no previstas. Ello desembocó primero en un cierre de fronteras a la inmigración que se revelaría crónico y, más tarde, en la adopción del denominado del paradigma de *inmigración cero*.

Ocurre, sin embargo, que en Estados democráticos como eran y son los europeos, este paradigma también se revelaría inviable. En efecto, los Estados democráticos no pueden negar el acceso a candidatos a la inmigración provistos de títulos habilitantes tan fuertes como el derecho a la reagrupación familiar, al asilo o a la libre circulación, en el caso de otros Estados de la UE o, en el caso de Alemania, a la aceptación de los *Aussiedler* o alemanes étnicos, ciudadanos de origen alemán que, en virtud de la concepción etno-cultural de la nacionalidad, tienen derecho a incorporarse a la sociedad.

Usando de nuevo el lenguaje de nuestros días, podemos decir que los flujos migratorios no discrecionales, esto es, los que en una medida considerable o por completo escapan a la capacidad de decisión de los Estados, tuvieron un peso muy fuerte en las décadas que siguieron al cierre de fronteras, con la consiguiente persistencia de los flujos. Ello contribuyó a que una parte importante de la inmigración fuera vista como *unwanted*, como no querida, lo que a su vez reforzó las reticencias iniciales y las reservas adquiridas hacia la admisión de nuevos inmigrantes.

Este paradigma ha seguido vigente en gran medida hasta finales de la década pasada y todavía no ha desaparecido por completo. Pero desde los años 90 la necesidad de inmigrantes, por razones demográficas y sobre todo laborales, se ha dejado crecientemente sentir, y es cada vez más reconocida, aunque frecuentemente a regañadientes. Pero junto a ese sentimiento de necesidad de inmigrantes, persisten las reticencias a su admisión, en un dilema o conflicto de gran vigencia e intensidad que hace ya quince años fue definido por el politólogo norteamericano James Hollifield como *States vs. Markets*, Estados contra mercados. Hoy podría traducirse más ampliamente como política contra economía. En efecto, hay una lógica demográfica y económica que aboga por una mayor entrada de inmigrantes y una lógica política y securitaria que la obstaculiza.

Este dilema que opone la política a la economía recibe en la Europa actual tres tipos de respuestas: en primer lugar, la de los países que han optado por relajar las políticas restrictivas y por abrir avenidas más amplias que permitan el ingreso legal en el mercado de trabajo y, por ende, en la sociedad, a números considerables de trabajadores inmigrantes; en segundo lugar, la de los países que básicamente mantienen las restricciones, pero abriendo algunas espitas selectivas, más o menos excepcionales, dirigidas fundamentalmente a inmigrantes con cualificaciones deseadas, generalmente de alto nivel y, en tercer lugar, la de los países que mantienen

reservas tan fuertes hacia la inmigración que prefieren prescindir de ella y hacer frente a esas necesidades por vías distintas.

Se abren así rutas divergentes en el grupo de los *early starters* del cuadrante noroccidental, en particular, por el camino diferente adoptado desde hace unos pocos años por un importante país, el Reino Unido, que, desde finales de la década pasada, imprimió un giro a su anterior orientación, semejante, si no más radical, en tiempos de Margaret Thatcher, a la de los otros países de ese grupo. El Gobierno del New Labour abrió importantes y crecientes vías para la admisión de trabajadores, al menos para los de una gama bastante amplia de cualificaciones. Por cierto, el Reino Unido fue uno de los tres únicos países que en 2004 no impuso una moratoria a la libre circulación de trabajadores procedentes de ocho países de la ampliación que tuvo lugar en ese año, y uno de los dos en los que esa decisión se tradujo en fuertes entradas de trabajadores. El otro en el que esto mismo ocurrió fue uno muy próximo, no sólo en términos geográficos, Irlanda. El tercero, Suecia, adoptó esa decisión con mucha menor convicción y ello contribuyó, junto con características del sistema sueco de acceso al empleo, a que la no imposición de la moratoria no se tradujera en flujos de gran amplitud.

Dos explicaciones pueden aducirse fácilmente para ese cambio de orientación: una, de tipo estructural, que se refiere al modelo atlántico, característicamente angloamericano, vigente tanto en el Reino Unido como en Irlanda, y que otorga mayor confianza al mercado y a la creación de empleo, y que tiene que ver también con modos de provisión de las prestaciones del Estado de bienestar con un componente comercial importante; la segunda explicación, de carácter histórico-político, alude a la sostenida reflexión llevada a cabo por el New Labour en esos años y que, tras el considerable debate, dio lugar a ese cambio de modelo. El resultado ha sido tasas de inmigración altas o relativamente altas, especialmente a partir de 2004 tras las entradas caudalosas de trabajadores procedentes de Polonia, Lituania y otros países de la ampliación. La admisión ha estado hasta ahora basada en *schemes*, es decir, en identificación de sectores donde hay escasez de mano de obra autóctona. Pero la definición de esos sectores se ha hecho con considerable amplitud, y ello ha hecho posible que sean muchos los que ingresen en los mercados de trabajo tanto del Reino Unido como en Irlanda.

Mientras tanto, en lo que podríamos denominar la Europa carolingia o la Europa continental más adepta

al modelo social europeo, las reticencias parecen seguir imponiéndose al reconocimiento de las necesidades. Ello depara tasas de inmigración generalmente bajas o muy bajas. En algunos casos, en algunos países clásicos, las tasas netas de inmigración han llegado a ser negativas, como ha ocurrido en Holanda o en Alemania en algún año. En otros son ciertamente muy bajas y además derivadas más de títulos habilitantes, como la reagrupación familiar y el asilo, que de la inmigración económica. Éstos, los países de la Europa Continental en general, muestran una preferencia por políticas de admisión muy selectivas, dirigidas fundamentalmente a inmigrantes cualificados, respecto de los cuales asistimos a una creciente, incluso fiera, competencia internacional en la que Europa parece hasta ahora llevar las de perder frente a los más atractivos países ultramarinos que ofrecen regímenes de inmigración más amplios y favorables, lo que se suma al fuerte atractivo de la lengua inglesa.

También es perceptible un cambio de actitud hacia la inmigración procedente de los nuevos países de la Unión Europea, en una relación altamente ambigua que mezcla el rechazo y la desconfianza con la apertura de algunas espitas para permitir la entrada de europeos del Este. Pero es en todo caso un sistema de admisión que mantiene fortísimas reservas frente a la entrada de trabajadores no cualificados o poco cualificados. En algunos casos se experimenta con fórmulas de inmigración temporal, preocupadas grandemente por asegurar la temporalidad, es decir, el retorno, y por ello la búsqueda de fórmulas de migración circular se ha convertido en un auténtico mantra en nuestros días. Algunos países de este grupo han liderado la oposición a las iniciativas de la Comisión en la construcción de una política común, empezando por el rechazo en 2001 del proyecto de directiva para la admisión de personas por razones de empleo, esto es, para la inmigración laboral o legal; y en nuestros días algunos de estos países están promoviendo fórmulas que ponen sobre el tapete una nueva concepción de la integración, que alguien ha calificado de coercitiva, al entender ésta como la superación de una serie de obstáculos, en forma de exámenes de lengua y tests de conocimientos, o como el premio a los que superan esas pruebas y se hacen merecedores a la integración o a la nacionalidad, pero también a la simple residencia.

Con esto llego, cuando casi he agotado el tiempo, a la pregunta que debió haber sido la inicial: la de si existe un modelo sudeuropeo de políticas de inmigración o simplemente si los países del sur de Europa son diferentes en esta materia. Pues bien, con muchos matices

y con muchas cautelas, cabe responder afirmativamente a esa pregunta y sostener que existe algo parecido a un modelo sudeuropeo de inmigración. Un modelo que tiene su corazón, su núcleo central más puro y completo en España e Italia y una segunda corona, con más variantes, en Portugal y Grecia. Una tercera podría estar constituida en el futuro por Malta y Chipre, cuando sepamos más de ellos y tengan más definidos sus perfiles.

El primer rasgo del modelo sudeuropeo de inmigración consiste en tasas de inmigración elevadas o muy elevadas. Italia y España dan cuenta de entre la mitad y dos tercios de las adiciones a la población inmigrada en la Unión Europea desde hace algunos años. Por el contrario, la demanda de asilo constituye una vía de escaso peso en el incremento de la población inmigrada. Esas fuertes entradas anuales de trabajadores resultan de una vigorosa demanda de trabajo foráneo, predominantemente de baja cualificación, al contrario de lo que existe más al Norte. Deriva en buena parte del fuerte peso de los sectores ocupacionales más proclives al empleo de inmigrantes y se ve facilitada por el fuerte peso del sector informal en el que encuentran empleo la mayor parte, si no la totalidad, de los que entran por vías irregulares o permanecen en forma irregular. Otro rasgo, mencionado *magnis itineribus* por la falta de tiempo, es las especiales dificultades que experimentan para el control de entradas y permanencias. Todo ello combinado da lugar a una ecuación cuyo resultado es una elevada proporción de inmigrantes en situación irregular, hasta el punto de que la trayectoria típica de la mayor parte de los migrantes, o de una parte muy considerable de ellos, es el inicio irregular y la legalización sobrevenida a través de frecuentes regularizaciones, tanto ordinarias como extraordinarias, todo ello en el contexto de una cultura cívica y legal laxa y permisiva.

Finalmente, dedico el último minuto a la pregunta de si existe un modelo sudeuropeo de políticas de inmigración. Apresuradamente, en términos comparativos y con todas las cautelas, me atrevería a responder afirmativamente, más sobre el telón de fondo de lo que hemos visto anteriormente, más por contraste con los otros que por fuerte similitudes internas. Algunos rasgos de ese modelo sudeuropeo serían la aceptación de *iure* o de *facto* de entradas caudalosas, generalmente no controladas pero básicamente aceptadas, para cubrir sobre todo puestos de trabajo de baja cualificación. Otro rasgo es la tendencia, contraria al tenor dominante, a la ampliación de las vías para el ingreso legal en el mercado de trabajo, en un contexto internacional poco propicio para ello. Tanto Italia como

España se han esforzado por encontrar fórmulas que relajen las estrecheces de las vías de entrada y sus efectos deletéreos. Otros rasgos son las regularizaciones frecuentes, lactitudes relativamente más tolerantes hacia la inmigración irregular y actitudes más positivas hacia la inmigración en general.

Más finalmente aún cabe preguntarse si las diferencias mencionadas son relevantes para la Unión Europea. No cabe duda de que las diferencias son notables entre los países del Sur y los del Norte, pero también lo son, aunque menores, dentro de los del Norte entre los británicos y los continentales, y todo ello sin contar con la complejidad que pueden añadir

los de la tercera generación situada en la Europa Central y Oriental. Esas diferencias se refieren a realidades, a necesidades, a sustratos condicionantes, a percepciones, a actitudes colectivas hacia la inmigración y la incorporación de los inmigrantes. Con este panorama, la posibilidad de construir una política común de admisión de trabajadores parece improbable, lejana, y cabe preguntarse si una política que deje fuera la admisión de trabajadores, como parece derivarse del programa de La Haya —que ha decidido soslayar la cuestión fundamental y trocear el resto constituido por las vertientes más admisibles de las necesidades laborales—, puede considerarse una política común.

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

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 subsahariana, 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’Ifriqiyia 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 e nota. Sembra che i primi schiavi furono razziati 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° secolo, il vero boom della tratta dall’Africa.



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.

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° secolo 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" (schiavi dall'Africa occidentale alle Indie occidentali → rum e zucchero dalle Indie in Europa → armi da fuoco e altri manufatti dall'Europa all'Africa) 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. 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.

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.

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. Bisognerebbe 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

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.

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.

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"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 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.

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.

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.
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-%2008.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.

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.

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 (Tab. 1).

Tab. 1. African-born among total foreign-born pop. in selected EU countries

	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%

Source: OECD.

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 Tab. 2, la percentuale di cittadini africani sul totale dei soggiornanti è in calo, più o meno accentuato, sia in Italia sia in Spagna.

Tab. 2. % of Africans in stocks of legal immigrants (Italy and Spain, selected years)

	1991	1996	2000	2003	2006
Spain	n.a.	18.3%	29.2%	26.3%	23.5%
Italy	35.0%	28.7%	27.7%	24.05	23.4%

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

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. 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 (Tab. 3).

Tab. 3. Italian visas for Africans (000s, 1999-2006)

	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

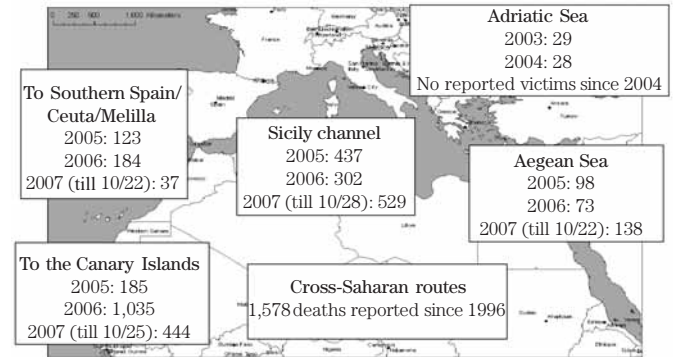
Source: Italian Min. Foreign Affairs.

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 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 (negli ultimi anni, la maggioranza degli sbarcati è originaria dell’Africa settentrionale nel caso italiano, dell’Africa sub-sahariana nel caso spagnolo). Purtroppo, sebbene ovviamente in assenza di statistiche sicure, le stime più serie segnalano un aumento simultaneo del numero dei migranti morti e dispersi 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 (Fig. 1)¹⁶.

Fig. 1. Victims (including missing migrants) at wider European borders 2005-2004, Fortress Europe



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, 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.

Oltre il contenimento? La nuova agenda Migrazioni&Sviluppo della UE in Africa

Sebbene quantitativamente modesti (poche decine di migliaia ogni anno), i movimenti non autorizzati via

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

15. Eurostat (P. Juchno), *Asylum applications in the European Union*, Statistics in Focus, 110/2007, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFF-PUB/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.

mare dominano la percezione collettiva dell'emigrazione africana verso l'Europa, alimentando a nord del Mediterraneo un vero e proprio "mito dell'invasione", specularmente 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.

Peraltro, non tutti gli incidenti mortali che si verificano in occasione di un tentativo di attraversamento non autorizzato delle frontiere europee sono uguali. 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 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 enclave 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; il vertice UE-Africa del dicembre 2007 con il lancio del primo Piano d'azione (2008-2010) per la realizzazione della Africa-EU Strategic Partnership, comprendente un partenariato specifico sulle tematiche migratorie),
- c) 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).

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>.

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

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

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>.

Stati membri) da almeno un decennio. Questa volta, il grado di mobilitazione politica, organizzativa e finanziaria, per tentare di andare 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: i) il timore che l'emigrazione rurale possa portare a crolli di produttività agricola, ii) la preoccupazione che la migrazione interna e internazionale verso le metropoli africane possa portare al collasso di strutture urbane e governi locali fragili, iii) la persistente diffidenza verso gli effetti delle rimesse in termini di accrescimento della disuguaglianza, creazione di dipendenza e innescamento di dinamiche inflative, iv) 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 ini-

zialmente, esse erano permeate di ideologie panafricane 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 politica²⁸. 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 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:

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; rinviamo 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.

I) 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 (Tab. 4) 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.

Tab. 4. Population size of Africa and Europe (as a percentage of global population, 1800-2050, UN Population Div.)

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

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.

II) 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 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.

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 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>).

La nuova politica italiana
di migrazione

M Mi chiedete di parlarvi di politica dell'immigrazione in Italia in un momento di particolare interesse nel nostro Paese perché stiamo lavorando su una revisione molto profonda della legislazione, delle politiche in vigore nel nostro Paese. Una rivisitazione che certamente tiene conto e trae spunto anche da molte delle indicazioni che sono state fornite questa mattina dai relatori che mi hanno preceduto. Io non so se ci sia un modello d'integrazione, di emigrazione del sud d'Europa però, certamente, ci sono delle cifre che portano a una certa convergenza, quanto meno statistica, tra l'Italia e la Spagna più che la Francia, direi, e che indicano che Italia e Spagna oggi sono i Paesi con il più alto tasso d'immigrazione. E sono anche i Paesi in cui l'immigrazione è un fenomeno relativamente recente ma è già diventato, ed è chiaro che lo sarà sempre di più, un aspetto strutturale della società italiana e mi sembra anche, dopo aver ascoltato il Segretario di Stato Rumí, della società spagnola. Quindi, noi stiamo lavorando proprio in questo momento per riformare in maniera molto forte la legislazione italiana in vigore, cioè la legislazione che è denominata Bossi-Fini dai due ministri che l'hanno preparata nel governo Berlusconi e che, a nostro parere si ispira a una logica che è molto lontana dai bisogni del nostro Paese. Per questo stiamo lavorando su una proposta denominata Amato-Ferrero dal nome del Ministro dell'Interno, Giuliano Amato, e del Ministro della Solidarietà Sociale, Paolo Ferrero.

Quali sono i capisaldi e perché riteniamo che siano necessari in Italia una nuova legislazione e una nuova politica dell'immigrazione? Innanzitutto perché noi, oggi, non abbiamo avuto una politica e una legislazione sull'immigrazione. Abbiamo avuto, in Italia, una politica e una legislazione contro l'immigrazione, estremamente restrittiva e che, a mio parere, si ispirava a un modello ormai sorpassato e che comunque ha

fallito in Europa, cioè il modello dei *gastarbeiter*, dei *guest workers* ma nato in Germania e Svizzera; già allora ci si rendeva conto che era un modello che non poteva affrontare, in maniera strutturale, nel medio periodo, il fenomeno. La legge che noi stiamo modificando, invece, guarda ancora a questo modello, essen-



do molto restrittiva e considerando l'immigrato unicamente come lavoratore e quindi, spesso mi viene in mente, quando lavoro in Parlamento, nella Commissione che presiedo, la famosa massima di Max Frischer: "Aspettavamo delle braccia, sono arrivati degli uomini". Quindi, è di lì che, a mio parere, a nostro parere, bisogna partire per rivedere la legislazione in vigore. Ed è un approccio che si basa in realtà su pilastri più ampi perché abbiamo, direi, un approccio su due pilastri e un'ulteriore proposta. Il primo è la legge, la nuova legge sull'immigrazione, la seconda è la nuova legge sulla cittadinanza, la terza è una nuova legge sulla libertà religiosa. Immigrazione, cittadinanza e libertà religiosa sono il pacchetto globale sul quale stiamo lavorando per sviluppare una nuova politica. Nel frattempo, comunque, già abbiamo concluso, nella nuova legislatura, alcuni accordi per migliorare i rapporti con le comunità religiose presenti in Italia. Abbiamo già concluso sei accordi nel 2006-2007. Non lo abbiamo ancora fatto con le comunità musulmane per i problemi che ci sono nel negoziare con questa parte della presenza religiosa in Italia ma abbiamo da tempo istituito, sul modello francese, una consulta per l'Islam e proprio

questa consulta sta lavorando attivamente per la questione di accordi specifici con queste comunità. Quindi, questi sono un po' i pilastri del nostro approccio: rivedere la legge sull'immigrazione e in parallelo rivedere, adattandole alla nuova realtà della società italiana, la legge sulla cittadinanza e anche affrontare la questione della libertà religiosa che voi capirete in Italia è molto più complessa come questione che in altri Paesi non fosse altro per il Concordato, non fosse altro per il rapporto molto forte, anche a livello legislativo oltre che internazionale, che abbiamo con il Vaticano e con la Chiesa cattolica.

I capisaldi della proposta Amato-Ferrero sono tre: una gestione più efficace dell'immigrazione legale; l'introduzione di nuove politiche per la prima volta di vera integrazione e ovviamente un rafforzamento dell'efficacia nel lottare contro l'illegalità e anche nel rendere più effettive le espulsioni nel caso di immigrati illegali.

Qual è il problema della legislazione italiana attuale? È, innanzitutto, una legislazione che rende molto difficile l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. È, direi al momento, troppo difficile in Italia entrare come regolari e per questo noi abbiamo una forte entrata di immigrati irregolari o che lo diventano entrando con visti turistici ed è troppo facile diventare irregolari perché il fenomeno dell'irregolarità si produce quasi automaticamente tre mesi dopo la perdita di un contratto di lavoro da parte di un immigrato. Voi capite che, in un'epoca di contratti flessibili in cui il passaggio da un contratto all'altro è particolarmente elevato per gli stessi italiani, è molto facile avere un passaggio da una situazione di regolarità a una situazione di irregolarità nel caso in cui un immigrato perde il lavoro e nei tre mesi successivi non lo trova. Questo per noi è uno dei punti chiave che dobbiamo affrontare: migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e cercare di evitare, innanzitutto, lo stimolo a entrare in maniera irregolare e, quindi, cercare di canalizzare meglio le entrate in Italia attraverso una politica del mercato del lavoro più efficiente che comincia già nei Paesi di origine. In secondo luogo, diminuire i fenomeni degli *over-stayers* che, è chiaro, si produce in Italia più che in altri Paesi proprio per la rigidità del meccanismo che, in base alla legislazione vigente, si chiama di "contratto di soggiorno" e che lega, quindi, in sostanza, sia l'entrata che la permanenza del soggiorno unicamente all'esistenza di un contratto di lavoro. Quindi, la prima proposta su cui noi stiamo lavorando, è proprio quello di rendere molto più flessibile, molto più efficace l'entrata nel mercato del lavoro, dando la possibilità agli immigrati, a determinate condizioni ovviamente, di

entrare in Italia anche per cercare un contratto di lavoro e non solo entrare in Italia avendo già un contratto di lavoro. Questo è reso necessario dal fatto che noi, in questo momento, in Italia viviamo su varie finzioni giuridiche e su varie ambiguità. La prima finzione giuridica è legata ai decreti flussi. I decreti flussi in Italia sono dei decreti in cui si stabiliscono annualmente le quote di entrata. Quote di entrata stabilite per Paese con ovviamente delle quote privilegiate per i Paesi con cui abbiamo accordi bilaterali di cooperazione in materia di gestione del fenomeno migratorio e quote per altri Paesi. Orbene, perché parlo di finzione? Perché in realtà questi decreti flussi non vengono, in gran parte, utilizzati -ad esempio, l'ultimo prevedeva 170.000 entrate per il 2007- per reali nuove entrate ma sono utilizzati per regolarizzare una situazione di irregolarità, in sostanza, per dare la possibilità agli immigrati irregolari già presenti nel Paese di diventare regolari con l'ulteriore finzione che questi immigrati devono uscire dal territorio italiano, prendere un visto di lavoro nel loro Paese e rientrare in Italia. Voi capite che questa è una delle contraddizioni da seguire. Noi abbiamo bisogno di rendere molto più flessibile il mercato del lavoro e anche di aumentare la cooperazione e la formazione nei Paesi di origine. Proprio per questo, accanto a delle entrate per cercare lavoro a certe condizioni, prevediamo anche l'istituzione di liste nei Paesi che collaborano al contrasto dell'immigrazione illegale in cui si possono iscrivere i lavoratori che intendono migrare in Italia. Liste che sono suddivise per nazionalità, che sono tenute da diversi soggetti: Consolati, organismi internazionali, autorità anche dei Paesi di origine e che vengono trasmesse in Italia alle associazioni industriali, alle associazioni sindacali attraverso le rappresentanze diplomatiche. Accanto a questo, noi reintroduciamo l'istituto dello sponsor, della sponsorizzazione. Un istituto che era previsto dalla legge Turco-Napolitano, cioè dalla prima legge, diciamo, organica sull'immigrazione, che è stato indicato come buona prassi anche da vari organismi internazionali. Da ultimo, c'è un rapporto del Parlamento europeo che indica la sponsorizzazione come un buon modo per ben gestire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in materia di immigrazione e che funziona in sostanza in questo modo: delle categorie professionali, un'associazione di industriali della provincia di Padova, ad esempio, tanto per fare un esempio calzante perché il Veneto è una delle regioni che più usa, più usava queste forme o un'associazione, una confederazione sindacale regionale o un consorzio di imprese possono farsi sponsor dell'entrata di immigrati, ovviamente assumendo la responsabilità di organizzare un percorso professionale e responsabilità anche per quanto riguarda il primo

alloggio, cioè in sostanza, se ne fanno garanti, si fanno garanti di un percorso di formazione professionale e, quindi, assunzione per i lavoratori extra comunitari. Accanto a questo si pensa anche a introdurre uno sponsor individuale, ovviamente molto limitato, ma che semplicemente deve favorire quelle catene migratorie che si basano anche sul passaparola e che sono alla base della piccola irregolarità: la famiglia che chiama il cugino, il fratello che chiama l'altro fratello dalla Tunisia o dal Marocco, anziché vivere sulla finzione del visto turistico e poi l'irregolarità, si dà la possibilità per un immigrato all'anno a ogni famiglia o a ogni singolo di farsi garante dell'entrata dell'immigrato, ovviamente assumendo tutte le responsabilità anche penali per quanto riguarda la gestione del primo ingresso. Questo, dell'immigrazione e del lavoro, è uno dei punti su cui lavoriamo di più, perché è uno dei punti su cui la nostra legislazione al momento è insoddisfacente. Accanto a questo, introduciamo degli schemi, delle vie preferenziali per la cosiddetta immigrazione qualificata. È chiaro che ce n'è bisogno in particolare per alcuni settori dell'impresa e per l'Università. Abbiamo un sistema, oggi, che rende estremamente difficile l'accesso di immigrati qualificati nel nostro Paese, quindi, certamente dobbiamo creare delle vie preferenziali ma non ci facciamo illusioni. Invito anche i nostri partner europei a non farsi illusioni soprattutto nel sud. L'immigrazione qualificata va gestita, va gestita in maniera efficace ma le statistiche dicono che nei prossimi anni continueremo ad aver bisogno, eccome, di immigrazione non qualificata. Quindi, certamente va bene avere un'immigrazione scelta ma non possiamo illuderci che l'immigrazione scelta possa essere una scelta, sicuramente non per il nostro Paese, ma neppure a livello europeo perché i Paesi con i più alti tassi di immigrazione, il Paese in cui siamo oggi che ci ospita, il mio Paese, indicano chiaramente che abbiamo bisogno ancora di anche molta immigrazione non qualificata. C'è un problema specifico su questo, chiaramente, un problema che riguarda le prime generazioni e che diventerà molto complesso per le seconde generazioni: cioè il fatto che comunque, nei posti attribuiti ai lavoratori non qualificati, noi troviamo molti immigrati con qualifiche decisamente superiori al posto per cui sono assunti. Cioè le prime generazioni di immigrati in Italia vengono e accettano dei lavori che sono ben al di sotto anche della loro formazione professionale. Perché dico che è un problema nel passaggio tra le prime e le seconde generazioni? Perché per le seconde generazioni, ovviamente questo sarà un meccanismo che non potrà certo essere accettabile.

L'altro aspetto innovativo che si lega alla conferenza di oggi è, per la prima volta in Italia, il legame legislativo

proposto tra le politiche dell'immigrazione e le politiche del co-sviluppo. Cioè, la nuova politica migratoria, la dimensione esterna prevede tutta una serie di misure per appunto avere un approccio più integrato in questo tema. Mi riferisco, ad esempio, a misure finalizzate a incentivare il ricorso a strumenti legali per rendere più efficiente il trasferimento delle rimesse, quindi, un utilizzo, una proposta di utilizzare le rimesse come strumento di co-sviluppo promuovendo anche degli accordi di categoria al fine di ridurre i costi di trasferimento e di rendere più efficaci i flussi di ritorno. Delle misure di cooperazione volte a valorizzare e a canalizzare le competenze degli immigrati e le risorse da loro prodotte ai fini dello sviluppo del Paese di origine. E, infine, delle misure volte a favorire l'utilizzo delle competenze acquisite dagli immigrati in Italia ai fini dello sviluppo del Paese di origine, in particolare, attraverso l'impiego di cittadini stranieri quali esperti in attività di cooperazione allo sviluppo e per l'incentivazione dei ritorni produttivi. Questa è un'innovazione molto importante perché sinora politica di sviluppo e politica di immigrazione nel nostro Paese hanno sempre viaggiato su binari paralleli che non si guardavano e, certamente, non si incrociavano. Quindi, questo, a nostro parere, è un aspetto molto importante. In realtà, abbiamo delle realtà, delle esperienze di successo già oggi di questo tipo, ma sono unicamente concentrate a livello regionale. Ad esempio, la mia regione, l'Emilia-Romagna, e la Toscana hanno già sviluppato degli interessanti schemi, progetti pilota in cui legano il co-sviluppo, i ritorni degli immigrati e l'utilizzo delle competenze degli immigrati residenti in Italia. Faccio riferimento a mobilitazione di circuiti economici e di ritorni produttivi, allo sviluppo di progetti comunitari, a ritorni assistiti. Quindi, abbiamo delle buone prassi che sono state finora lasciate all'iniziativa delle regioni e che oggi invece vorremmo inserire in un approccio più ampio.

Oggi abbiamo una legge sulla cittadinanza che guarda soprattutto agli stranieri di origine italiana, cioè che fa una scelta che guarda molto al passato. Noi vogliamo introdurre, invece, una legge che fa un mix diverso di *ius sanguinis*, *ius soli* sugli esempi europei, quindi, tornare ad una legge che dia la possibilità di diventare cittadini italiani con cinque anni di residenza regolare in Italia e che sia anche accompagnata da una serie di criteri d'integrazione civile, sociale e linguistica. Non devono essere delle condizioni assolute ma il percorso verso la cittadinanza va accompagnato da una nuova politica d'integrazione, politica d'integrazione che in Italia è sempre mancata e che adesso vorremmo sviluppare sia all'interno, come *volet*, all'interno della nuova legge sull'immigrazione, ma anche, come, diciamo,

misura di accompagnamento verso il percorso alla cittadinanza. Il criterio linguistico certamente sarà una condizione ma anche un certo livello d'integrazione civico-linguistica, civico-sociale ci sembra necessario per partecipare pienamente ai diritti di cittadinanza. Per coloro che non vogliono accedere, non desiderano accedere alla cittadinanza, vorremmo, comunque, riconoscere il diritto di voto a livello locale, voto amministrativo negli enti locali, e anche l'accesso a certe funzioni pubbliche a livello locale, quelle che non comportano ovviamente una certa discrezionalità. Cioè, vorremmo progressivamente equiparare, dal punto di vista del voto amministrativo, i cittadini extracomunitari ai cittadini comunitari non italiani residenti in Italia. Voi capite che, certamente, è un lavoro enorme quello che stiamo facendo, un lavoro che cerca di sviluppare anche dei tratti di un modello d'integrazione italiano perché guardiamo con grande interesse

all'esperienza spagnola, perché è un'esperienza recente in un Paese che ci assomiglia. Non possiamo guardare, perché non riteniamo modelli di successo, né il modello francese né il modello britannico non solo perché abbiamo visto i limiti che, appunto, l'esperienza ha dimostrato, ma soprattutto perché la struttura dell'immigrazione italiana è decisamente diversa. È una struttura molto policentrica; abbiamo più di 170 nazionalità, è una struttura molto decentrata. Non abbiamo il problema che, magari, hanno in Francia, in cui credo che i 2/5 dell'immigrazione si concentra nell'Île-de-France. Noi abbiamo un'immigrazione che è assolutamente diffusa e capillare, quindi, i vari piccoli centri stanno conoscendo un fenomeno migratorio come lo stanno conoscendo Milano e Roma. E alla luce di questi elementi che stiamo cercando di sviluppare, con grande fatica, una via che non abbiamo ancora del tutto identificato all'integrazione all'italiana.

La France s'est engagée pleinement dans le partenariat pour les migrations et le développement lancé à Rabat en juillet 2006. Elle entend, avec ses partenaires européens et africains, prendre toute sa part de l'ambition politique et des objectifs opérationnels du processus de Rabat pour gérer ensemble les flux migratoires.

Par cet engagement national, Marseille ne pouvait qu'adhérer par sa situation géographique, elle a toujours été une cité carrefour cité refuge. Elle est faite de ces apports successifs d'immigré qui en font son originalité et sa richesse.

C'est de ce fait et de la réflexion sur l'intégration marseillaise qu'en 2001, sur la volonté de Monsieur Le Maire Jean-Claude Gaudin le service de l'intégration est créé au sein de l'administration.

En effet, si la notion républicaine est basée sur la fraternité, les droits de l'homme... il reste des engagements de notre pays envers tous les individus que nous accueillons. Mais cette notion ne peut être appliquée que si l'accueillant s'inscrit dans :

1. un processus de démarche volontaire d'intégration.
2. intégrer la société, et de participer au bon fonctionnement du système dans lequel il évolue...

C'est donc de ce constat que nous avons décidé d'agir sur des moments clés de l'immigration.

Mettre en place une politique partenariale forte entre les principaux financeurs nous paraissait important pour une transversalité des moyens:

L'Etat, le DSU, le FASILD, la Politique de la Ville, mais aussi les partenaires sociaux, les services publics, le monde associatif étaient mobilisés et sensibilisés sur nos

objectifs dans les domaines de l'accessibilité des services publics, l'accès à l'emploi, l'accès au logement et l'accès aux droits. À travers ces thématiques nous visons la scolarisation des enfants, l'apprentissage du Français, l'insertion professionnelle des jeunes. Pour la réalisation, nous nous appuyons sur un tissu associatif fort et une mise en réseaux importants. Le travail effectué à l'échelle du quartier, puis par objectifs et enfin par microprojets nous permet de répartir les subventions ou les aides logistiques sur le territoire de manière uniforme.



Mais ces bonnes intentions ne suffisent pas. Il a fallu aussi développer l'économie. Dès 1995 avec l'arrivée du maire actuel quelques grands projets sont lancés.

Comme la création de la ligne SNCF Paris/Marseille à seulement 3H00.

La modification du J4 qui est une partie du port autonome a permis un développement touristique, un appel à projet mondial est en cours pour la réalisation du réaménagement urbain de ces quelques Hectares.

Ou encore l'arrivée du tramway, vélolib qui sont des transports supplémentaires. En effet Marseille n'oublie pas la qualité de vie intra-muros.

Tous ces chantiers ont profondément changé le visage de Marseille et modifié sa population, son accessibilité,

à favoriser tous ces développements. C'est dans les quartiers nord de notre ville, là où les communautés sont les plus nombreuses, que la politique volontariste de faire évoluer les mentalités, faire venir des entreprises dans ces quartiers là même ou personne ne serait venu il y a encore quelques années en arrière.

Partant sur un nouveau dispositif « les ZUF » (zone urbaine franche) mis en place par différents ministères fin 1996, dans le cadre du pacte de relance pour la ville.

Face au succès Marseille décide de créer dès 2003 deux zones franches urbaines.

Elle va plus loin que le dispositif, elle investit aussi dans un prêt participatif de développement qui a la particularité de financer, en priorité les investissements immatériels et le besoin en fonds de roulement

généralisé par le projet de développement de l'entreprise ; le tout, sans demande de garantie. Il bénéficie d'un soutien financier de la Caisse des Dépôts dans le cadre de son programme de développement économique des ZFU et des quartiers en rénovation urbaine.

Ce prêt est compris entre 15 000 et 100 000 euros et d'une durée de 5 à 7 ans. Tous ceci vient s'ajouter aux différentes dispositions qui sont parties de ce dispositif.

Tous ne réussissent pas à Marseille, mais elle reste une ville tiraillée entre ombre et lumière elle est la deuxième ville de France. Elle n'oublie pas qu'elle fut fondée par les grecs six siècles avant notre ère, elle est plus que jamais à la croisée de l'Europe, l'orient et des pays du Sud et elle n'a pas l'intention de rater le rendez-vous de son destin.

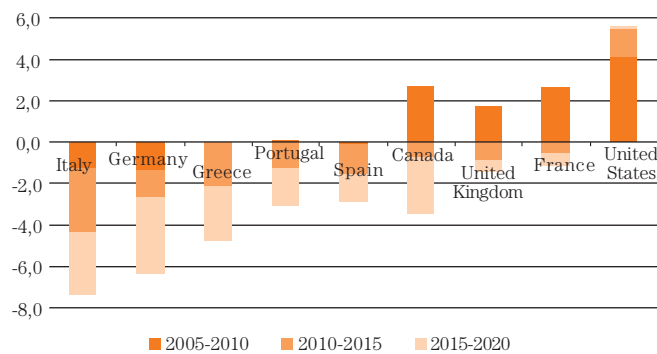
Verso una politica europea di sviluppo del sistema dei servizi per la mobilità del lavoro

LIl contributo che cercherò di dare in questo seminario si sviluppa in tre parti.

La prima identifica il potenziale mercato "mediterraneo" in relazione a dinamiche esistenti e soprattutto prospettive demografiche che riguardano la popolazione in età di lavoro dei Paesi interessati, e soprattutto quelli europei. La seconda parte focalizza la potenziale evoluzione del sistema dei servizi di supporto alla regolazione del flusso migratorio, con particolare riguardo alla situazione italiana, infine la terza parte cerca di identificare le potenziali aree di cooperazione con i Paesi mediterranei, soprattutto quelli africani, per sviluppare la capacità di intervento e migliorare la qualità dei flussi migratori.

Cominciamo con l'evidenziare le dinamiche demografiche che riguardano la popolazione in età lavorativa dal 2005 al 2020 nei Paesi europei, con alcuni riferimenti anche del Nord America.

I dati evidenziano nei tre colori - arancio, verde e azzurro - come tutti i Paesi europei del Mediterraneo, con un ritardo della Francia che usufruisce di dinamiche demo-

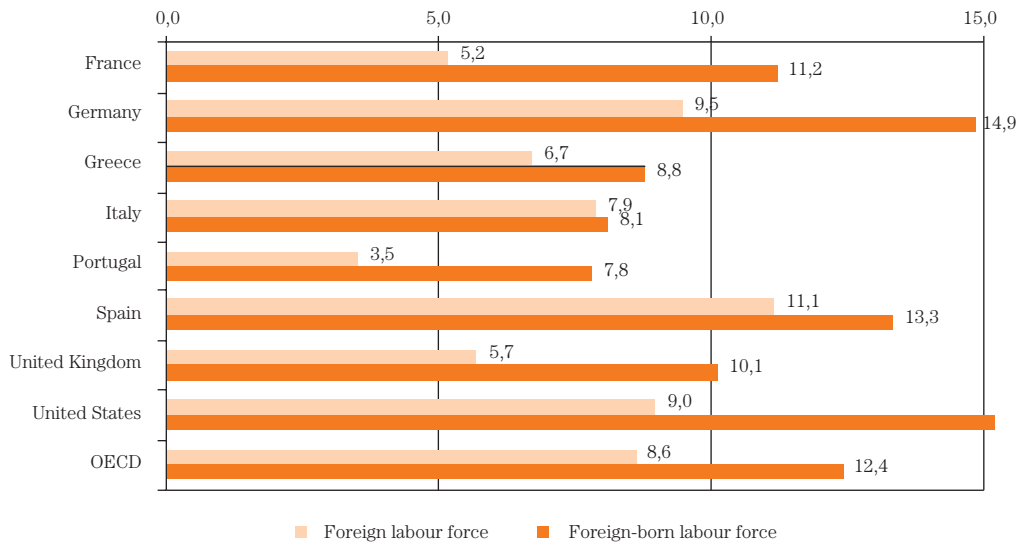


grafiche positive nei primi 5 anni, 2005-2010, avranno un'accelerazione della caduta della popolazione in età di lavoro. Senza ingressi di manodopera straniera, nei prossimi 15 anni assisteremo a una significativa contrazione della popolazione attiva. Cosa che non determina automaticamente lo sviluppo di flussi migratori per lavoro, se non in



presenza di una effettiva domanda di lavoro. Al momento possiamo rilevare come sia evidente, soprattutto in Italia, che il flusso migratorio si sviluppa in corrispondenza di alcune dinamiche peculiari: innanzitutto una domanda forte nel Nord dell'Italia, i cui fabbisogni di manodopera non vengono soddisfatti attraverso processi di mobilità interna dal Sud d'Italia, che registra alti tassi di disoccupazione; in secondo luogo il fenomeno del rifiuto di molti posti di lavoro disponibili da parte delle giovani generazioni. L'esperienza degli ultimi anni ci dice dunque che il tasso di incremento del flusso migratorio è probabilmente superiore a quello del calo della popolazione in età di lavoro.

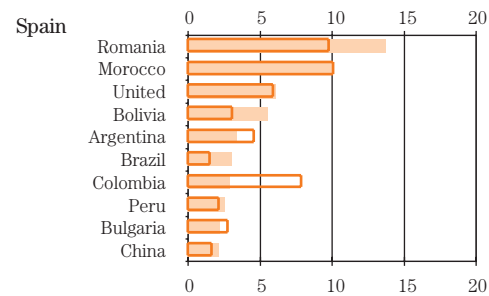
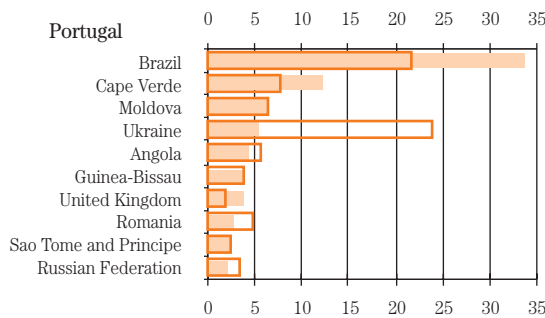
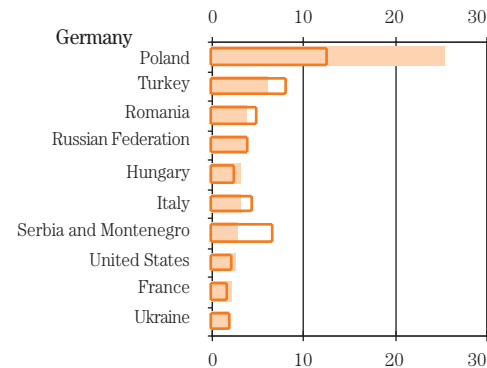
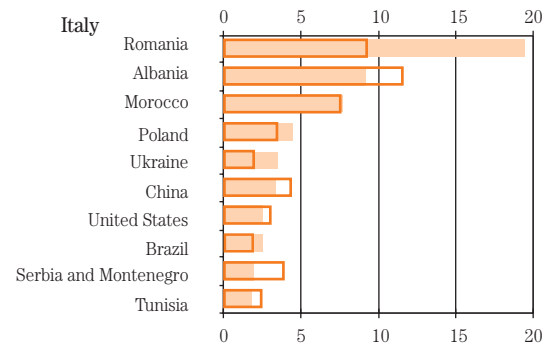
La seconda serie di dati illustra il contributo al mercato del lavoro offerto, invece, dagli immigrati di seconda generazione in alcuni paesi OCSE. Dai numeri risulta evidente quanto la tradizione e i rapporti con le ex colonie incidono per molti Paesi nel soddisfare, in parte, l'incremento della popolazione in età da lavoro. La barra rossa rappresenta la sommatoria tra flusso migratorio e popolazione straniera, residente a vario titolo nei paesi in esame, e che li ha



Fonte: OECD, 2005.

trovato cittadinanza. Anche questo dato evidenzia le differenze esistenti tra i Paesi ex coloniali o a più alta tradizione di immigrazione, rispetto a Italia e Spagna, che solo più recentemente sono diventati paesi di immigrazione. Questi due stati avranno un problema molto evidente di dare una risposta al tema della citta-

dinanza, ovvero quanto il flusso migratorio in corso potrà essere tradotto in termini di stabilità, che riguarda meno i francesi, ad esempio, e più gli spagnoli e gli inglesi. Rispetto alla prospettiva di cambiamento legislativo che riguarda l'Italia, ha già detto tutto il Dott. Sandro Gozi e quindi non mi dilungo oltre sul tema.



□ % su totale flussi di ingresso – media 1990 e 2004

■ % su totale flussi di ingresso 2005

Nella terza serie di dati sono riportati i quattro Paesi a più alto dinamismo negli ultimi cinque anni in termini di flusso migratorio; la parte blu indica l'incidenza media dei flussi (valori percentuali) delle singole comunità nazionali sul totale dei flussi nel periodo 1990-2004; la barra arancione evidenzia l'incidenza dei flussi, per singole comunità nazionali, nel 2005. Da questo confronto deriva una evidente diversificazione tra i quattro Paesi in termini di flusso. L'Italia ha una provenienza abbastanza equilibrata dall'Est Europa (da considerare che fino al 2006, la Romania è un paese non comunitario), piuttosto marcata in questi anni, Africa, in leggero calo, e Asia. La Germania ha sostanzialmente flussi dall'Europa Orientale, mentre il Portogallo registra flussi prevalentemente dall'Europa Orientale e dalle ex colonie di lingua portoghese. La Spagna registra flussi dall'Europa Orientale, dall'Africa e dall'America latina.

Probabilmente nei prossimi anni questi flussi saranno ancora così caratterizzati, rispetto alla provenienza dei flussi, però con un prevedibile ridimensionamento del ruolo dell'Est Europa. Infatti questi Paesi avranno tassi di sviluppo e di calo demografico combinati che rendono assai probabile una riduzione del fenomeno migratorio. Pertanto tra i quattro paesi di destinazione analizzati, soprattutto quelli che hanno una leva importante di contributo all'immigrazione dall'Europa orientale avranno anche il problema di identificare nuovi bacini di manodopera straniera.

Paese	5 principali paesi di provenienza in base alla cittadinanza (2004, valori assoluti in migliaia)
Francia	Algeria (26,6), Marocco (21,7), Turchia (9,0), Tunisia (8,7) Congo (3,9)
Italia	Romania (62,3), Albania (29,6), Marocco (24,6), Polonia (14,3), Ucraina (11,2), Tunisia (4,3 - visti di ingresso per motivi di lavoro e famiglia, Fonte Dossier Caritas 2005)
Spagna	Romania (89,5), Marocco (58,8), Regno Unito (44,3), Bolivia (35,3), Argentina (23,2)

Elaborazione su dati del Dossier statistico Immigrazione Caritas Migrantes 2006.
Fonte dei dati: OECD

Per quanto riguarda i Paesi africani (numero di immigrati in rosso), l'ultimo dato comparato del 2006 che abbiamo a disposizione fa ragionevolmente pensare che si assisterà a una mobilità dei flussi migratori, rispetto ai bacini di provenienza, soprattutto per i Paesi che hanno una più alta dinamica migratoria, ovvero Spagna e Italia. Ritengo probabile che, anche con una

variazione quantitativa di immigrati provenienti da diverse aree geografiche - Maghreb, Egitto, Africa subsahariana - il contributo dell'Africa rimarrà comunque fondamentale, portando con sé, quindi, l'importanza del tema migratorio nel bacino mediterraneo nei prossimi anni.

La situazione dell'Italia, descritta rapidamente, evidenzia come sia stata forte l'accelerazione del flusso migratorio, con un incremento di cinque volte complessivamente tra il 1990 e il 2006 e di quasi tre volte solo tra il 2000 e il 2006. È un fenomeno che, con tutta onestà, il nostro Paese non ha affrontato con dinamiche politiche di tipo organico. In parte le ragioni sono già state illustrate dal Dott. Gozi, ma è evidente che sono flussi che interrogano anche sulla sostenibilità, in termini di accoglienza, di integrazione di numeri così alti, che si avvicinano al mezzo milione di unità/anno per l'Italia e che hanno una distribuzione, peraltro, molto variegata per quanto riguarda i Paesi di provenienza. Mi pare che secondo l'ultimo dato del Ministero degli Interni siano 142 i Paesi di origine degli immigrati presenti nel nostro territorio, alcuni dei quali tuttavia rappresentati in maniera assolutamente marginale. Quindi, le criticità del sistema italiano si possono sintetizzare in un rapido incremento dei flussi d'ingresso e una scarsa capacità di regolare il sistema domanda-offerta di lavoro secondo un rapporto ragionevole tra flussi programmati e quelli reali. L'ultimo dato disponibile in proposito, per esempio, dà evidenza di un numero di richieste di ingresso tre volte superiori rispetto ai flussi programmati, ponendo quindi un interrogativo molto pesante sulla nostra capacità di regolare questo flusso, aggiungendo a questo due elementi critici nel mercato del lavoro italiano, ovvero che il flusso tende ad aumentare gli squilibri settoriali, cioè concentra la maggioranza della risposta occupazionale nel Nord rispetto al Sud d'Italia e incrocia in maniera rilevante le dinamiche del lavoro sommerso o irregolare, soprattutto in tre settori: edilizia, agricoltura e servizi alla persona.

In questo ambito, vorrei presentare un programma di azione che è stato predisposto d'intesa con i vari Ministeri che in Italia interagiscono con le politiche dell'immigrazione, Ministero degli Esteri, Ministero degli Interni e Ministero del Lavoro. Italia Lavoro sta conducendo un programma per la qualificazione dei flussi migratori che prevede interventi in Egitto, in Marocco, Tunisia, Moldova e Brasile. Il programma è rivolto a otto Paesi di origine di flussi rilevanti per l'Italia, per concretizzare un modello di servizio, sostanzialmente basato sulla creazione di liste di disponibilità per la valutazione delle competenze in entrata, disponibilità a lavorare all'estero e competenze in uscita da eventuali

percorsi formativi realizzati nei paesi di origine. L'offerta dei servizi è finalizzata inoltre alla mediazione, per l'incrocio con i profili della domanda italiana organizzata d'intesa con le Regioni, le Associazioni e gli operatori della domanda-offerta. Il terzo elemento che caratterizza il programma è la cooperazione formativa per qualificare gli standard di formazione dei lavoratori non strettamente mirata al fabbisogno di flusso e non strettamente mirata ai lavoratori disponibili a migrare, ma volta a creare le premesse perché il flusso si qualifichi soprattutto in alcuni settori in cui si concentra la domanda: edilizia, servizi alla persona soprattutto per gli aspetti parasanitari, ristorazione e turismo alberghiero.

Su questi punti il programma mira a definire modelli di servizio, sui quali basare le azioni di regolazione del flusso, valorizzando anche la rete degli operatori italiani autorizzati dalla legge a intermediare domanda-offerta oltre ai servizi pubblici. I modelli di servizio dovrebbero sostenere una maggiore sintonia tra la crescita della domanda e la capacità di gestirla, attraverso appunto le liste di disponibilità all'estero e la contrattualizzazione preliminare all'ingresso in Italia. Attualmente assistiamo al verificarsi di un pericoloso percorso circolare tra clandestinità e regolarizzazioni e successive ricadute nell'irregolarità (si entra irregolarmente e si viene successivamente regolarizzati; si ottiene un lavoro regolare e successivamente si rientra nell'irregolarità), con una inaccettabile dispersione di investimenti pubblici. Anche se in Italia è ancora aperto il dibattito su come strutturare la rete dei servizi da un punto di vista giuridico-legale, è tuttavia riconosciuto che il nodo sia cruciale.

La Comunità europea ha dato degli indirizzi, a nostro avviso, validi per focalizzare come una politica di cooperazione nel Mediterraneo potrebbe aiutare un miglioramento della qualità dei flussi migratori, della loro integrazione con politiche di accoglienza e di sicurezza. Questi indirizzi danno al tema dei servizi, e alla capacità di cooperare tra paesi su quest'asse, un ruolo fondamentale, soprattutto negli ambiti dell'intermediazione, finalizzata all'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, della formazione, per sostenere la qualificazione dei flussi, e della migrazione circolare, perché la valorizzazione delle competenze umane non sia solo una ricchezza per i Paesi di attrazione ma possa diventare la

base per un innesto di professionalità di carattere medio-alto, che possono sbocciare anche in fenomeni di imprenditorialità di tipo aggiuntivo, a beneficio dei paesi di origine. Le criticità attuali sono a mio avviso tutte nella bassa capacità di regolare il sistema domanda-offerta.

Ritengo pertanto auspicabili tre ambiti di cooperazione tra paesi europei e africani. In primo luogo la programmazione, cioè la capacità di affinare i modelli per la capacità previsionale e di lettura dei fenomeni migratori tra Paesi in questo ambito. Questo ambito di cooperazione dovrebbe svilupparsi principalmente tra istituzioni dei Paesi UE.

Un secondo ambito di cooperazione verte sui servizi, cioè sulla condivisione di una rete logistica, di sistemi informativi, di capacità di valutazione delle competenze ovvero dei profili della domanda da parte dei servizi locali nei paesi di origine. Questo presuppone la strutturazione di una logistica in cui tra Paesi cooperanti, oltre alla condivisione dei modelli di servizio, si instaura anche un presidio verso le agenzie e gli operatori dei servizi che vengono accreditati a intermediare questo tipo di azione.

Un terzo ambito di cooperazione riguarda la valorizzazione delle competenze acquisite nei paesi di destinazione, finalizzata quindi alla promozione di programmi di sviluppo locale, soprattutto per la crescita di nuova imprenditoria. Il secondo e il terzo ambito di cooperazione dovrebbero vedere coinvolti necessariamente i Paesi di origine, che sono fornitori di risorse umane ai Paesi europei.

Su queste basi, abbiamo già iniziato una discussione molto importante con la FIIAPP, la ANPE francese per creare le basi metodologiche di una cooperazione; siamo nella fase di definizione di un accordo pilota che parte da una condivisione di metodologie operative, della definizione di un primo livello di interscambio di buone pratiche ovvero di azioni che già sono in corso per prefigurare in prospettiva anche la possibilità di una presentazione di progetti europei comuni, di creazione di reti di servizi finalizzate alla regolazione della domanda-offerta integrati con altre politiche, soprattutto per la cooperazione formativa.

MOVILIDAD HUMANA Y DESARROLLO EN EL ESPACIO EURO-AFRICANO: LOS DESAFÍOS PARA EUROPA

Moderadora: Aránzazu Bañón Dávalos, adjunta a la Dirección para Relaciones Internacionales. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), España

Mobilità umana e sviluppo in Africa

Marco Zupi

DIRECTOR ADJUNTO DEL CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CESPI), ITALIA

Los desafíos económicos y demográficos en las relaciones euro-mediterráneas

Iván Martín

COORDINADOR DEL FORO SOCIOECONÓMICO DE LA CASA ÁRABE, ESPAÑA



* Cargos vigentes en la fecha de celebración del Seminario.

Lo sviluppo economico, da quando si ragiona in termini di economie aperte e di scambi (cioè, di capitalismo, secondo la definizione di Marx), è basato sulla mobilità dei fattori. Oggi, più che mai, lo sviluppo è legato all'interdipendenza e alla disponibilità adeguata di beni pubblici globali. Da questo punto di vista, la letteratura classica in materia, che va da Ricardo a Heckscher-Ohlin, può costituire solo un punto di partenza del ragionamento sul nesso tra mobilità del fattore umano e sviluppo, laddove si ipotizza che i paesi esportano il bene che usa più intensamente il fattore che è disponibile in abbondanza (per cui il modello neoclassico standard vede nel divario salariale la causa fondamentale delle migrazioni). Infatti, l'ipotesi di sostituzione tra fattori, assunta per giustificare i limiti imposti alla mobilità umana incondizionata, oltre a non essere verificata appare discutibile e troppo generica. Piuttosto che la realtà neoclassica del mercato ideale, sono le posizioni di forza e le rigidità istituzionali e del mercato ad essere decisive e ad implicare come urgente il bisogno di ripensare il ruolo della mobilità dei fattori produttivi nei processi di sviluppo in modo più articolato.

Non che l'evoluzione teorica negli ultimi decenni sia mancata o non abbia posto crescente attenzione alla realtà delle migrazioni interne ed internazionali nei processi di sviluppo: sugli spunti offerti da Lewis (1954) e dal suo modello di accumulazione del capitale basato sulla mobilità umana volontaria (cosiddetta *unlimited supplies of labour*), si sono col tempo sviluppati modelli più specifici sul nesso tra migrazioni e sviluppo, a cominciare da quello classico di Harris e Todaro (1970), secondo cui la decisione di emigrare dipende dal differenziale di reddito "atteso" (sulla base del fatto che l'analisi costi-benefici cambia al variare dell'orizzonte temporale di riferimento) e sono importanti la rigidità salariale e il tasso di disoccupazione

come determinanti. Successivamente, Decressin (1994) ha aggiunto le dimensioni di *welfare* e *amenities* attesi; Levine (1996) ha focalizzato l'attenzione sul ruolo delle catene migratorie, e così via nella formulazione di più realistiche interpretazioni dei complessi fenomeni migratori.



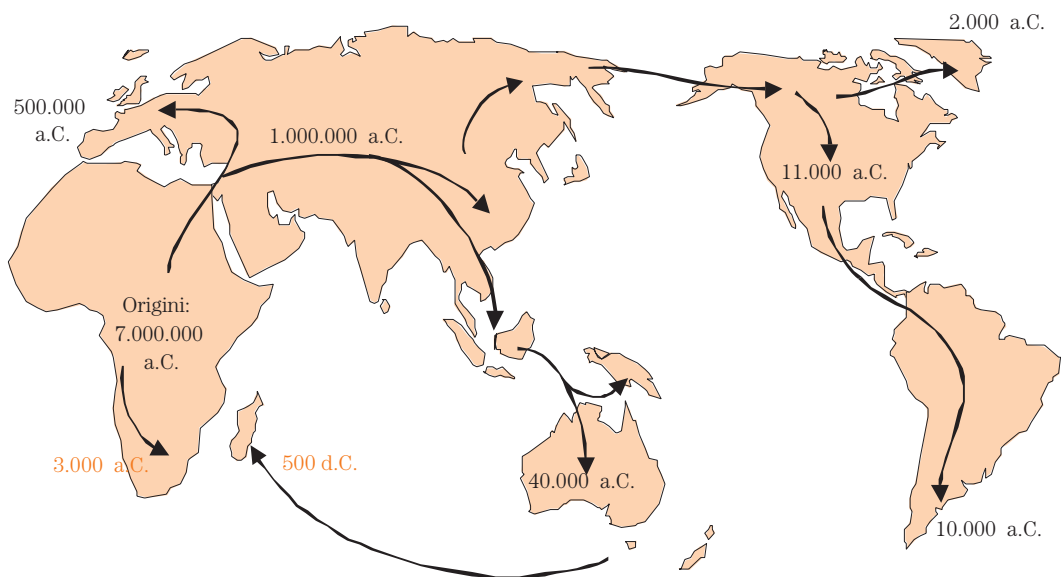
Resta comunque vero che l'economia, pur misurandosi con la necessità di complicare l'analisi non si è affacciata oltre il proprio recinto disciplinare e non ha, ad esempio, guardato sufficientemente alle dinamiche demografiche come determinanti prime delle migrazioni (per quanto la composizione demografica, effetto della transizione, conti molto), tanto meno alle considerazioni sociologiche ed antropologiche, mentre, all'opposto, le dinamiche demografiche "inerziali" (il saldo nati-morti), al centro delle analisi demografiche, non bastano a spiegare processi migratori. Si è assistito quindi ad una diffidenza reciproca tra una prospettiva economica (che, in sostanza, tende a costruire modelli aggregati che guardano alle migrazioni come risposta comportamentale per massimizzare il benessere sulla base di differenze di utilità attese) e, ad esempio, un approccio demografico.

Guardando in concreto all'Africa, al di là delle reciproche diffidenze tra discipline, non può non rilevarsi come continuo molto fattori che rischiano di essere trascurati da analisi aggregate, a cominciare dalla segmentazione del mercato del lavoro non agricolo,

l'eccesso di forza lavoro disoccupata e nel settore informale, la differenza retributiva tra mercato delle imprese multinazionali e della cooperazione allo sviluppo, mercato delle piccole imprese, auto-impiego formale, lavoro nel settore pubblico.

Quel che è certo, la mobilità umana, in Africa, è una storia complessa e non eurocentrica, nel senso di non

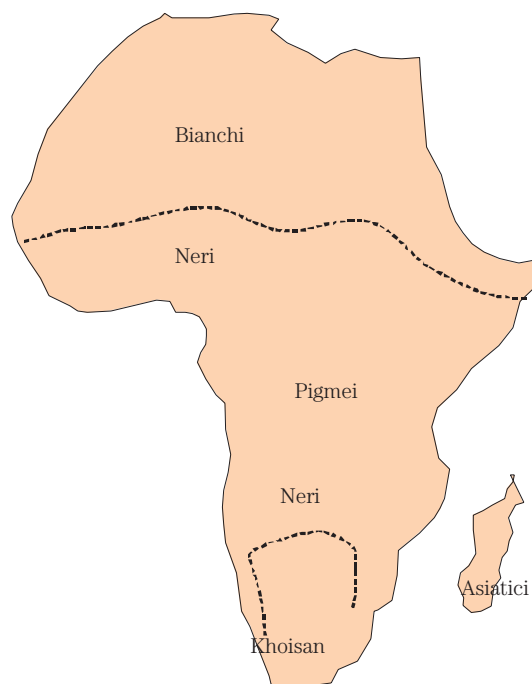
essere un fenomeno che deriva dall'incontro col modo di produzione del capitalismo. Anzi, si potrebbe arrivare a dire che la storia dell'uomo è la storia delle migrazioni partite proprio dall'Africa, e che non si arrestarono 12.000 anni fa, e che nell'Africa e verso l'Africa continuarono, prima del capitalismo (cioè prima delle tre tappe cruciali per l'economia contemporanea, rappresentate da tratta, colonialismo e indipendenza).



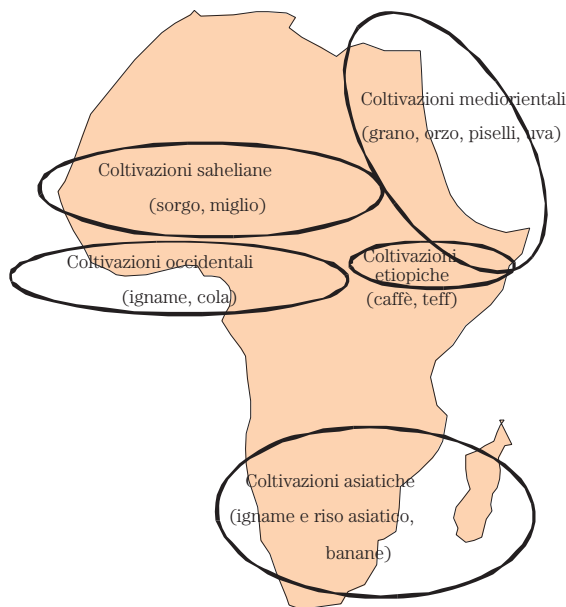
La mobilità umana ha segnato l'Africa, l'area dove si trova la maggiore varietà di popoli.

Già prima delle origini del capitalismo, 5 delle 6 grandi ripartizioni etniche vivevano qui (3 erano native) e ? delle lingue del mondo si parlano qui (1.500 idiomi).

Nel 1500, all'inizio della tratta e poi dell'espansione coloniale europea, le differenze tra i continenti erano già grandi. Mentre i primi imperi sorsero sulle rive del Tigri e dell'Eufrate e del Nilo, l'Africa non era abitata da civiltà tecnologiche con strutture sociali complesse e burocratiche (allo stesso modo, per capirsi, di quanto capitava in Europa, alla vigilia dell'industrializzazione). L'Africa subsahariana era divisa tra piccoli stati e tribù, che vivevano spostandosi come cacciatori e raccoglitori, meno come agricoltori. Le popolazioni bantu dell'Africa occidentale, allevatori di buoi e pecore, si diffusero in tutto il subcontinente superando la cesura rappresentata dalla fitta foresta equatoriale.



La mobilità precapitalistica africana era dettata da strategie di sopravvivenza imposte dalla natura difficile (clima tropicale ed equatoriale, poche specie vegetali e animali domesticabili, assenza di surplus alimentare e – perciò – di immagazzinamento). La mobilità era legata al nomadismo (cacciatori e pastori) e alla coltivazione non stanziale (le terre coltivabili non erano estese, per cui frequenti erano gli spostamenti stagionali). La natura difficile e gli stenti implicarono tassi di mortalità (e, per compensazione, di natalità) elevati. Si diffuse anche una forma di mobilità coatta imposta dallo schiavismo nomadico praticato dalle popolazioni arabe del Nord.



In sostanza, il capitalismo si misurò con una mobilità locale preesistente che coincideva coi sistemi agricoli (e della pastorizia) regionali. A questa mobilità si sommarono gli effetti della preesistente espansione del mondo islamico nell'800 come delle preesistenti rotte commerciali dall'India al Kenya, (come verificò lo stesso Vasco de Gama già nel 1498).

E su questo retroterra storico che si colloca il brusco urto della schiavitù e del colonialismo occidentale: deportazioni di massa forzate, armi e malattie.

I sistemi coloniali si aggiunsero ai caratteri di omogeneità culturale e linguistica delle tradizionali migrazioni, alterando significativamente il modello di migrazioni di gruppo/a catena. In questo modo, oltre alla tradizionale mobilità circolare transfrontaliera (segnata dal *continuum* tra

origine e destinazione, laddove i circuiti terminano a casa), si diffuse una migrazione rurale-rurale (già tipica in Africa occidentale) verso piantagioni e miniere (nuovi poli economici) e una nuova direttrice rurale-urbana, verso le *enclave* industrializzate.

Da ultimo, l'indipendenza post-coloniale, con i processi di urbanizzazione (e gigantismo urbano) legata al binomio industrializzazione-modernizzazione e, successivamente, le reazioni in termini di politic e di *back to land*.

Soprattutto, la geografia politica odierna, frutto della conquista dell'indipendenza e della liberazione dal giogo coloniale, poco riflette la realtà sottostante di omogeneità regionali e i movimenti migratori "moderni" o capitalistici, legati ai processi di inurbamento e alle migrazioni di manodopera verso miniere e giacimenti (oro, petrolio, diamanti).

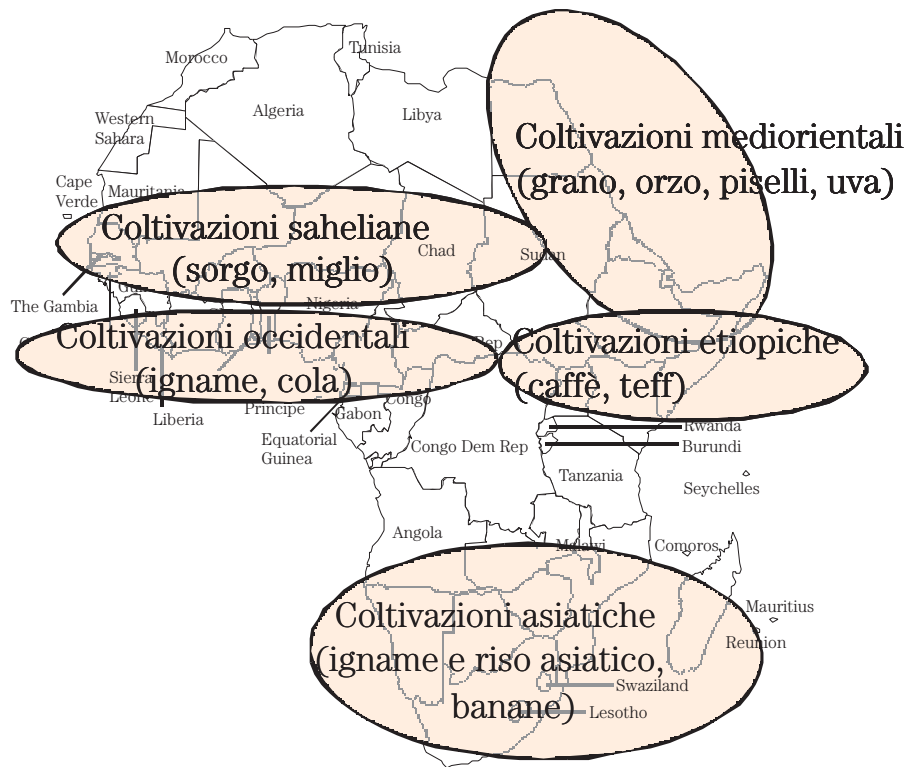
I confini nazionali, infatti, configurano come migrazioni internazionali la tipica mobilità rurale-rurale tra contesti omogenei (Yoruba tra Benin, Togo e Nigeria ad esempio) o tra paesi incapsulati dentro un territorio divenuto "straniero" (Lesotho, Swaziland, Gambia, Guinea-Bissau ne sono classici esempi), altrimenti definibile migrazione interna.

Costa d'Avorio, Gabon e Ghana sono tipici esempi di migrazioni rurali dal vicino estero, non conseguenza del fatto che le popolazioni locali siano più qualificate, ma perché non vogliono lavorare i campi con salari bassissimi, innescando appunto migrazioni non basate sulla complementarità di profili professionali o di capitale umano, ma di disponibilità a lavorare a certe condizioni e con certi livelli retributivi.

Si configurano, inoltre, migrazioni di popolazioni lavorative *skilled*, sia dalle campagne alle città (migrazioni per rimpiazzo, si potrebbe dire, a sostituire le persone *skilled* che lasciano la città per emigrare all'estero in Europa o Nord America, e da paesi vicini alla Costa d'Avorio.

Diventano un fenomeno rilevante le migrazioni dei rifugiati, in una sorta di processo cumulativo di spostamento da paese a paese: da Liberia in Sierra Leone e poi in Costa d'Avorio e poi ancora verso Mali e Guinea; oppure da Rwanda a Burundi e Repubblica democratica del Congo e, poi, verso la Tanzania.

Né va sottovalutata l'importanza del dramma, solo da poco superato, del regime segregazionista sudafricano, con le implicazioni in termini di contratti biennali di migrazioni circolari senza famiglia.



Oppure il dramma, sempre più ricorrente, delle migrazioni ambientali, spesso in direzione delle coste (Africa occidentale, orientale e australe), con carestie cicliche: 1973, 1984, 1990, 1995, 2002...

In un quadro tanto articolato di determinanti e di diversi profili delle migrazioni in Africa, indicazioni più precise ci potrebbero venire dalla lettura dei dati. Purtroppo il percorso che viene dai dati disponibili è limitato, in ragione della discutibile attendibilità delle cifre disponibili.

In ogni caso, i dati ufficiali delle Population Division delle Nazioni Unite su scala mondiale parlano di 191 milioni di migranti nel 2005; di questi circa 8 milioni (cioè 2 su 5 migranti) sono nei Paesi in via di sviluppo. Già questo dato conferma che lo stock di migranti non è il risultato di flussi unicamente dal Sud al Nord del mondo.

Guardando poi a stime alternative (University of Sussex e World Bank, 2007), non basate sulla semplice estensione subset di dati su migranti di cui si conosce paese d'origine (metodo UN), le indicazioni sono ancor più evidenti.

Le stime 2007 della Banca Mondiale curate da Dilip Ratha e William Shaw indicano che 74 milioni (cioè metà) dei migranti dai PVS risiedono in altri PVS. In altre parole, migrazione Sud-Sud non è inferiore, anzi, rispetto a quella Sud-Nord.

In base alle stime 2007, guardando all'Africa, l'80% di migrazione Sud-Sud avviene tra paesi confinanti, e per lo più tra paesi senza grandi differenze di reddito (a correggere una semplicistica affermazione sulle determinanti delle migrazioni).

Ancor più incerti i dati circa il corrispettivo finanziario delle migrazioni internazionali, rappresentato dalle rimesse. In base alle stime relative ai flussi rilevati nel 2005, i flussi di rimesse da PVS sarebbero stati pari al 10-29% del flusso totale di rimesse verso i PVS (da 18 a 55 miliardi di dollari nel 2005); in Africa ancora meno, trattandosi di paesi in media poveri. Per di più, forse sorprendentemente, i costi di rimesse intra-africane (dove peraltro sono permesse, cosa non scontata) sono solitamente ancor più alti di quelle da paesi del Nord del mondo verso il Sud, sia per le alte commissioni valutarie applicate su entrambe sponde e per l'assenza di vera concorrenza. A ciò si dovrebbe aggiungere il peso enorme dei costi di discriminazione e razzismo, non trascurabili nelle realtà delle migrazioni intra-africane.

In generale, se da un lato si può affermare che l'impatto delle migrazioni intra-africane sul reddito sia, in media, inferiore alle migrazioni Sud-Nord, d'altro canto l'impatto sul welfare e sull'efficienza dei sistemi è indubbia.

Quel che, in ogni caso, è fuori discussione, è che "tali migrazioni non sono nuove, piuttosto sono state ignorate".

Le stime sono sottostime, se non altro perché le migrazioni irregolari e rimesse per vie informali sono molto più comuni tra le migrazioni intra-africane che in quelle che dall'Africa portano al Nord del mondo. La base dati UN sullo stock di migranti sottostima la realtà africana anche a causa delle diverse definizioni nazionali di migranti (nati all'estero o con nazionalità estera), dei ritardi e buchi dei censimenti, dell'assenza d'informazioni su migranti irregolari, dell'incongruenze tra le fonti (censimenti, inchieste).

In ogni caso, pur con le tante avvertenze sulla necessaria cautela sui dati, più in particolare, che tipo di mobilità esiste oggi in Africa?

Le isole sono un caso a sé. Si riscontra una mobilità intra-isole (anche se lontane) e extracontinentale, spiegabile solo in relazione ai lunghi processi storici. Prima di Cristoforo Colombo e delle traversate transoceaniche di massa verso l'America, l'espansione austronesiana da attuale Taiwan fino a Madagascar rappresentò un fenomeno di assoluta importanza: non a caso oggi in Madagascar si parla una lingua austronesiana (a 6.500 km da Borneo e a solo 400 Km dalla costa africana).

Il Nord Africa ha flussi soprattutto verso l'Europa (nel caso di Algeria, Marocco e Tunisia), Golfo (Egitto, Libia e Tunisia) e Nord America (Libia), con un fenomeno di *brain-drain* che appare limitato, rispetto a

quanto capita in Africa subsahariana. Pochissime le migrazioni verso l'Africa subsahariana e nessuna mobilità intra-regionale, cosa del resto correlata allo scarso livello di integrazione economica regionale.

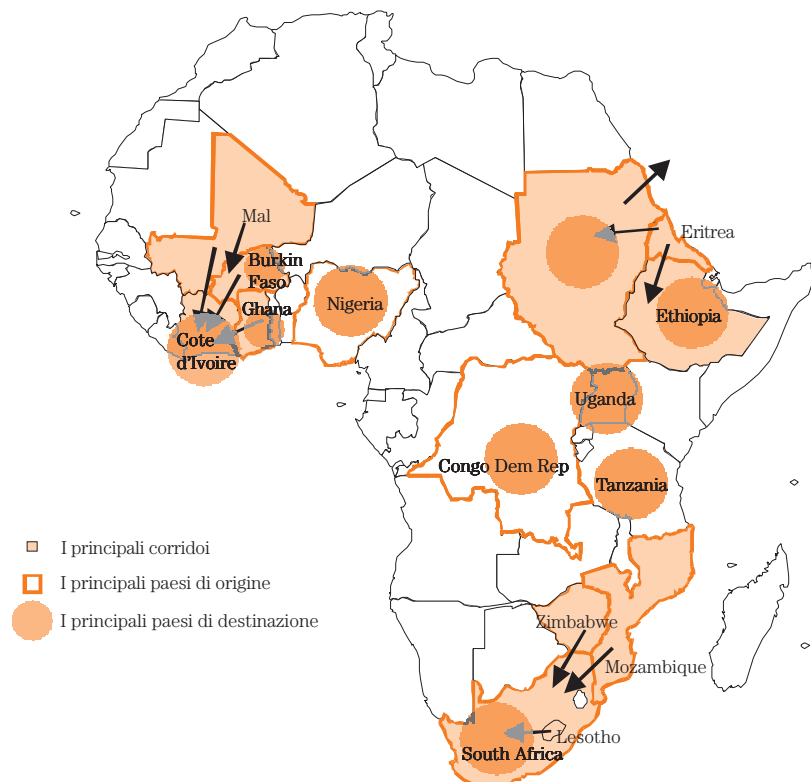
Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia hanno uno stock di emigrati di 7,5 milioni di persone e 530.000 di immigrati: si tratta di un saldo netto negativo, in assenza di un flusso circolare intra-regionale.

Un effetto secondario positivo di tale profilo migratorio si ha in termini di flusso netto di rimesse: 14 miliardi di dollari (tra 2 e 9% del PIL).

Diversa la situazione per quanto riguarda l'Africa subsahariana, la regione al mondo di gran lunga al primo posto per proporzione di migrazioni intra-continentali (intra-regionale).

Dieci milioni di persone sono emigrate all'interno della regione (69% del totale), 4 milioni verso i paesi dell'area OCSE (27% del totale), mezzo milione verso le economie ricche non-OCSE (3%).

Il 2,1% di popolazione è emigrata (quasi 16 milioni di persone) e lo stesso numero è immigrata. Le donne sono pari al 47,9% di immigrati e i rifugiati sono pari al 17,4% (rispetto al 7,1% a livello mondiale).



Le rimesse affluite sono state pari a 9,3 miliardi di dollari nel 2006 (207,5 nel caso di tutti i PVS), pari a 1,5% del PIL. Le rimesse fuoriuscite pari a 3,2 miliardi di dollari. In valore assoluto, Nigeria e Sudan (rispettivamente, con 3,3 e 1 miliardo di dollari) sono i principali beneficiari di afflusso di rimesse dall'estero. In termini percentuali, però, sono Lesotho, Capo Verde e Gambia (rispettivamente, con 18,8%, 14,9% e 11,6% del PIL) a guidare la classifica in Africa sub-sahariana.

Risulterebbe emigrato tra il 9 e il 28% dei medici formati nel paese d'origine.

Pur nella varietà delle situazioni, ha senso nel caso dell'Africa sub-sahariana parlare di alcune regioni come aree privilegiate di mobilità, all'interno delle quali si configurano corridoi – su base, appunto, regionale – di migrazioni intra-africane.

Le tre aree orientale, occidentale ed australe sono anche le regioni in cui si trovano i paesi con più alto livello di capitale umano, misurato come percentuale elevata di migranti con istruzione di livello superiore.

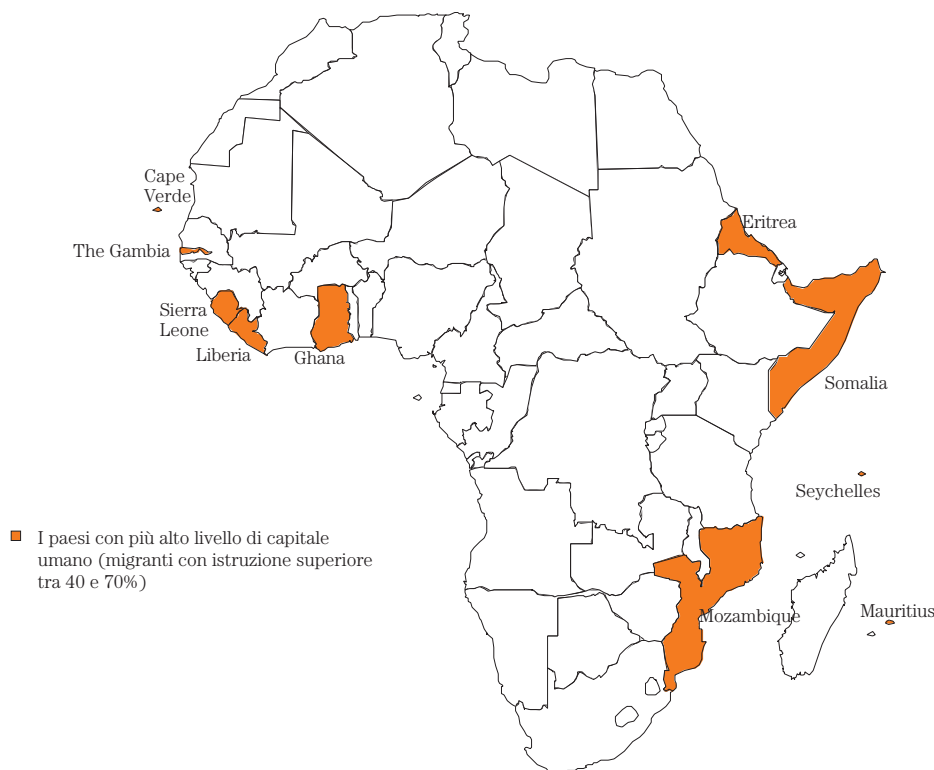
Attualmente, nell'Africa sub-sahariana, sono molteplici i fattori che concorrono a indurre un'elevata mobilità umana: fattori strutturali (giovane età, disoccupazione,

crisi politiche/militari e ambientali), riforme economiche (taglio a spese pubbliche) e opportunità della globalizzazione. A ciò si aggiungono i legami etnici, familiari e religiosi che guidano la mobilità transfrontaliera.

Quindi, la differenza del livello di reddito dei paesi inseriti nel circuito migratorio intra-africano non parrebbe la determinante prima: spesso si configura una mobilità da paese povero a povero, a differenza delle migrazioni da paesi africani a reddito medio che sono guidate da fattori economici e vanno verso il Nord del mondo.

Allo stesso tempo, un dato ormai strutturale è l'instabilità di flussi intraregionali in Africa: a causa anzitutto della elevata incidenza di conflitti e guerre, ma anche per le espulsioni di massa a seguito di crisi interne: Costa d'Avorio (3 espulsioni), Nigeria e Senegal (2 espulsioni), Benin, Ciad, Gabon, Guinea equatoriale, Ghana, Guinea, Liberia, Sierra Leone e Uganda ne sono recenti e concreti esempi. La stessa maggiore dipendenza dai cicli economici (differenze di reddito tra paesi non sono elevate, per cui un'eventuale crisi si sente maggiormente) è fattore che concorre ad aumentare l'instabilità dei flussi.

Un'ultima annotazione che aiuta a connettere il tema della mobilità continentale al profilo multidimensionale



dello sviluppo può venire dal nesso mobilità umana e salute: le migrazioni stagionali (nel Sahel, ad esempio) e circolari sono norma e pratica che favoriscono la diffusione dell'AIDS; in questo senso, la politica sanitaria e di prevenzione non può non prendere in considerazione il profilo della mobilità in una prospettiva di reale efficacia degli interventi.

Infine, una panoramica della mobilità umana regione per regione dell'Africa sub-sahariana.

In Africa australe, dalla fase coloniale sono stati ereditati alcuni modelli tipicamente regionali di migrazione: anzitutto, le migrazioni lavorative verso il polo sudafricano, concentrate nell'industria mineraria, in agricoltura e nel lavoro domestico; come anche indirizzate verso il settore industriale (più irregolari) e, più recentemente, nei servizi. Una tipologia diversa è rappresentata dalle fughe clandestine dall'Angola per scappare alla pratica del lavoro coatto.

Dalla fase dell'apartheid a oggi, si è assistito ad una progressiva espansione delle reti migratorie, dal Botswana, al Lesotho (del tutto dipendente oggi da tali flussi), lo Swaziland, ma anche il Malawi, il Mozambico (il più importante dal punto di vista dei numeri), lo Zimbabwe. Si tratta essenzialmente di migrazioni di forza lavoro povera. Un'eccezione, in tal senso, è il caso della Namibia, da cui arrivano soprattutto migranti provenienti da città (73%).

Dal Sudafrica, invece, le persone (oltre che gli investimenti diretti esteri) si muovono verso il Nord del mondo, anche come imprenditori richiesti (attraverso incentivi sotto forma di tasse agevolate) per ripianare o sviluppare sistemi di aziende agricole nei paesi della regione.

La tradizionale instabilità politica ha invece caratterizzato la dinamica migratoria in Africa orientale, dove particolarmente elevato è il numero di rifugiati: Etiopia, Gibuti, Sudan e Somalia hanno prodotto e continuano a produrre rifugiati ambientali e politici (cui si aggiunge il fenomeno traffico di donne). Gli ecosistemi regionali sono sempre più vulnerabili.

A causa del persistere dei conflitti e del tradizionale legame con la regione del Golfo, oggi la mobilità intraregionale appare molto ridotta: ci si muove in sostanza più verso il Nord e il Golfo. Fa eccezione il fenomeno di c'è mobilità intraregionale e integrazione tra Kenya e Uganda, cui si collegano Tanzania (e Rwanda e Burundi). Si tratta di un fenomeno facilitato dalla presenza della stessa lingua, cultura, eredità coloniale e lavoro stagionale (che attrae i poveri da Rwanda e Burundi).

L'Africa centrale si caratterizza, invece, per un processo lento di integrazione e per una minore "identità" geografico-linguistica regionale. Il peso relativo della Repubblica democratica del Congo, gli ostacoli naturali tradizionali e le divisioni coloniali, i problemi di governance sono tutti fattori che concorrono a spiegare tale specificità. L'alto numero di rifugiati e l'alta migrazione irregolare, alimentata da continue crisi umanitarie, definiscono il profilo regionale della mobilità. Prevalgono le migrazioni economiche verso i poli di ricchezze naturali (anzitutto, Gabon e Ciad) e solo in Camerun è elevata la mobilità intraregionale. Molto limitata invece, per fattori culturali che s'intrecciano a quelli economico-sociali, è la mobilità delle donne.

Per quanto riguarda, da ultimo, l'Africa occidentale, storicamente la tradizione di reclutamenti forzati (funzionali alla realizzazione di infrastrutture per il trasporto di beni al Nord e per collegare le piantagioni sulla costa) durante il dominio francese portò a fughe clandestine che si sommarono alla mobilità rurale di tipo tradizionale. Oggi è elevata la mobilità intraregionale, ma di segno diverso rispetto al passato, a causa dei cambiamenti legati alla recente crisi di poli tradizionali di attrazione di forza lavoro: il Ghana (per miniere e piantagioni di caffè), il Senegal (per il commercio), la Costa d'Avorio (per le piantagioni di cacao e caffè), la Nigeria (per l'economia del petrolio), il Gabon (per petrolio e legname) erano i tradizionali poli. Recentemente le crisi politico-istituzionali in Liberia, Sierra Leone, Costa d'Avorio e Nigeria hanno alterato il tradizionale path di mobilità.

La desertificazione e le più ricorrenti siccità cicliche hanno prodotto e continuano a produrre nuove migrazioni ambientali e migrazioni verso città. In ragione dei cambiamenti degli ultimi anni, risulta crescente la spinta a muoversi verso il Nord (piuttosto che verso le coste), con l'Europa quale destinazione principale e con Libia e Marocco quali paesi di transito. Progetti migratori che sovente si scontrano con grandi difficoltà e insicurezza delle rotte, ostacoli interposti nei paesi di transito ed espulsioni. È in questa regione che la femminilizzazione delle migrazioni transfrontaliere si nota maggiormente: la storica migrazione transfrontaliera femminile è andata, infatti, aumentando con l'aumentare delle pressioni economiche e sulle famiglie (cioè, anzitutto sulle donne).

A corollario di questa brevissima panoramica, schede paese con maggiori dettagli, per tutti i paesi africani, sui principali paesi di destinazione e di provenienza dei flussi migratori, sui dati relativi al *brain drain*, alla mobilità femminile, ai rifugiati e ai flussi di rimesse sono disponibili in allegato.

Los desafíos económicos y demográficos en las relaciones euromediterráneas

En los últimos años en toda Europa se presta una atención cada vez mayor a la definición de distintas variantes de una “política de inmigración elegida”, vinculada estructuralmente a las necesidades de los mercados de trabajo europeos. El énfasis del debate sobre la inmigración se pone más en el control de los flujos de inmigración y en sus consecuencias, tratados a menudo como cuestiones meramente técnicas y desde una perspectiva estrictamente eurocéntrica, que en las causas de dicha migración en los países de origen. Tanto las políticas de inmigración como las estimaciones prospectivas sobre los flujos migratorios se formulan en función exclusivamente de las necesidades de los países de acogida y del control de la “cadena” o la “industria” de la inmigración. Se ignora, de este modo, el contexto socioeconómico que produce las presiones migratorias en los países de origen (dinámica demográfica, pobreza, perspectivas del empleo, falta de crecimiento, contexto sociopolítico). Incluso el análisis económico del fenómeno migratorio tiende a centrarse en las fuerzas de atracción (*pull*) y expulsión (*push*), sin prestar suficiente atención a la naturaleza de la emigración como variable endógena de ajuste de los desequilibrios del modelo de relaciones económicas norte/sur derivado de la extensión del libre comercio y la globalización y de los flujos económicos que este modelo genera, que en la práctica tienden a incrementar el diferencial de renta entre países desarrollados y países no desarrollados y a producir un saldo neto de flujos financieros negativo para estos últimos (salvo en el caso de los países productores de hidrocarburos). Sin embargo, son estos factores los que, empíricamente, determinan el volumen de los flujos migratorios realmente observados, y por consiguiente los que ofrecen pistas para la acción en el marco de la cooperación euromediterránea. Lo que implica que resulta ilusorio, es decir, irrealista, diseñar una política de inmigración

“autónoma” que no esté vinculada con una política de desarrollo en los países de origen.

Así lo reconocieron los ministros responsables de migraciones en la primera Reunión Ministerial Euromediterránea sobre Migraciones celebrada en Albufeira, Portugal, los días 18 y 19 de noviembre de 2007, al mencionar en sus conclusiones “la necesidad de abordar las causas profundas de las migraciones, principalmente la pobreza, el desempleo y el diferencial de desarrollo”¹. Sin embargo, no está claro que la actual política de inmigración europea, tanto a nivel nacional como a nivel europeo, tenga en cuenta esta necesidad.



Desde esta perspectiva, los grandes desafíos económicos directamente relacionados con el fenómeno migratorio en las relaciones entre el norte y el sur del Mediterráneo son fundamentalmente tres:

- las perspectivas demográficas y del empleo en la región;
- la falta de recursos financieros para el desarrollo en los países árabes mediterráneos (PAM) no productores de hidrocarburos, que se pone de manifiesto en el saldo financiero negativo en sus relaciones económicas con el resto del mundo;

1. Véase: <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/8D86D66E-B37A-457E-9E4A-2D7AFF2643D9/0/20071119AGREEDCONCLUSIONSEuromed.pdf>

- como consecuencia de los dos factores anteriores, la creciente diferencia de renta entre los países del norte y del sur del Mediterráneo.

Esta nota hará un breve repaso de estas tres cuestiones para, a continuación, analizar de manera general la respuesta que se ha dado hasta ahora y que puede darse en el marco de las relaciones euromediterráneas, y en concreto hacer algunas reflexiones sobre el concepto de codesarrollo, tan utilizado en los últimos tiempos que se impone una clarificación conceptual si se pretende convertirlo en un instrumento útil de política de cooperación.

Perspectivas demográficas y de empleo

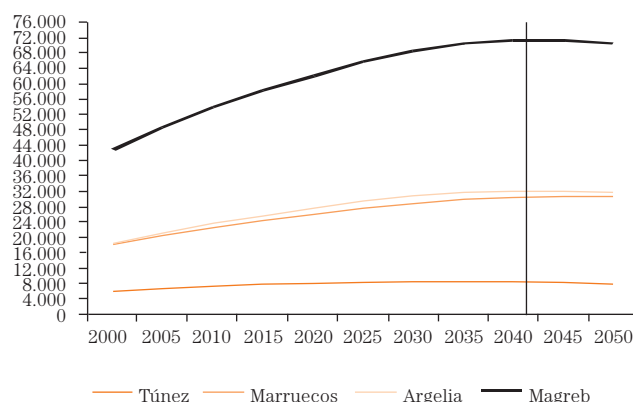
Existe un amplio consenso sobre la realidad del (des)empleo como principal reto económico y social que deben afrontar los Países Árabes Mediterráneos (PAM²) al menos durante los próximos quince años. El primer determinante de las perspectivas del empleo en la región es un factor exógeno o al menos insensible a las intervenciones de política a corto plazo: la evolución demográfica. Aunque los países árabes mediterráneos han completado técnicamente la transición demográfica³ al reducir sus tasas de fertilidad prácticamente a los niveles europeos, con un número de hijos por mujer en edad fértil que, específicamente en los países del Magreb, se sitúa algo por debajo de 2,5 (la tasa de reposición de la población, con la que el crecimiento natural a largo plazo es nulo, de 2,1), la gran rapidez con la que han completado ese proceso (en menos de treinta años, cuando los países europeos necesitaron casi un siglo para hacerlo) ha dado lugar a una estructura de edades muy joven, de modo que el 33% de la población tiene menos de 15 años y el 70% menos de treinta años, con lo que la población sigue creciendo a tasas del 2% y la población activa a tasas del 3% incluso sin un aumento de la tasa de actividad (pues aunque la media de hijos por mujer en edad fértil sea ya muy baja, el gran número de mujeres jóvenes se traduce en un elevado número de nacimientos, y además un

porcentaje muy alto de la población está en edad de trabajar, entre 15 y 65 años de edad). De hecho, según las proyecciones demográficas, la población en edad de trabajar seguirá creciendo en estos países aún durante los próximos treinta años o más, y aumentará cerca de un 70% durante ese período. El Gráfico 1, referido únicamente a los tres países del Magreb central, ilustra esta evolución, aunque las perspectivas no son muy diferentes para el resto de los países árabes mediterráneos.

Las implicaciones de esta evolución demográfica en términos de empleo son preocupantes. Según el informe anual 2003 del Foro Euromediterráneo de Institutos Económicos (FEMISE)⁴, si se mantiene la tasa de actividad actual en los PAM más Turquía (es decir, el porcentaje entre población activa y población en edad de trabajar, que es del 41,33% actualmente, y menos del 30% para las mujeres), para que las ya elevadas tasas (oficiales) de desempleo actuales del 12,22% de la población activa de media no aumentaran sería necesario crear casi 33 millones de empleos hasta el 2020 (véase Tabla 1).

Por su parte, para el conjunto del norte de África y Oriente Medio (países OMNA) el Banco Mundial ha estimado que, simplemente para absorber a los jóvenes que se incorporarán al mercado laboral en busca

Gráfico 1. Evolución de la población en edad de trabajar en los países del Magreb 2000-2050 (miles)



Fuente: Elaboración propia con datos de World Population Prospects 2002 (Naciones Unidas).

2. Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Autoridad Palestina, Jordania, Siria y Líbano. Libia, al no formar parte de la Asociación Euromediterránea, está excluida de este análisis.

3. Históricamente, el proceso de transición demográfica ha producido fuertes presiones migratorias, como lo demuestra el masivo éxodo de emigrantes europeos a las Américas en los siglos XIX y XX. Al acelerarse el proceso, las presiones se concentran en un periodo de tiempo más reducido.

4. Handoussa, Heba y Reiffers, Jean-Louis (coords.) (2003): *Rapport Femise 2003 sur le Partenariat Euroméditerranéen*. Marsella: Institut de la Méditerranée [http://www.femise.net/PDF/Femise_A2003fr.pdf].

Tabla 1. Situación del empleo y necesidades de creación de empleo en los PAM

	Población (2000) Miles	Población activa (2000) Miles	Empleos (2000)	Desempleo (2000)	Tasa de desempleo (2000)	Tasa de actividad (2000)	Empleos a crear 2020
Argelia	31.040	8.154	5.726	2.428	29,78	41	3.033
Egipto	65.336	18.616	16.750	1.866	10,02	48	11.799
Jordania	5.182	998	852	147	14,63	32	644
Líbano	4.385	1.362	1.246	116	8,52	47	108
Marruecos	29.170	10.870	9.555	1.315	12,10	53	4.180
Palestina	3.299						
Siria	16.720	5.457	4.844	613	11,23	55	3.936
Túnez	9.674	2.978	2.504	475	15,92	49	1.002
Turquía	68.618	22.263	20.579	1.453	7,56	47	8.237
PAM	233.424	70.698	62.056	8.642	12,22	41,33	32.939

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe FEMISE 2003 (véase nota 4).

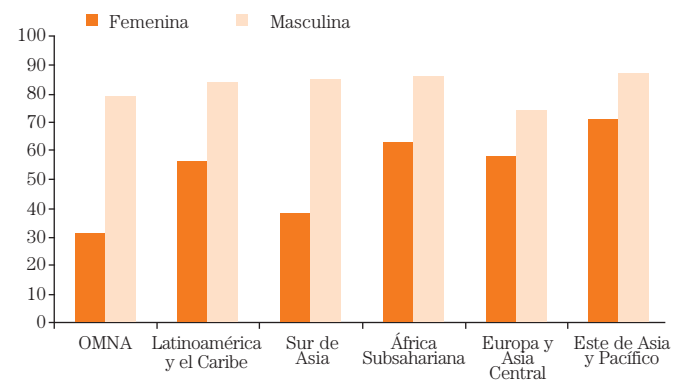
de trabajo, en las dos próximas décadas estos países deberán crear 80 millones de empleos nuevos y 100 millones si además pretenden absorber los ya altos niveles de desempleo actuales⁵. La propia Comisión Europea, en su Propuesta de Programa de Trabajo para el periodo 2005-2010⁶, habla de la necesidad de “crear cinco millones de empleos al año para ofrecer mejores perspectivas económicas a las nuevas generaciones que se incorporan al mercado de trabajo a la vez que se asegura la consecución de un desarrollo sostenible”.

Estas necesidades de creación de empleo supondrían incrementar la población ocupada —el número total de empleos— en la región en más de un 50% en los próximos diez años, lo que exigiría como mínimo duplicar las tasas de crecimiento económico registradas en las dos últimas décadas (entre 1980 y 2001, los países asociados mediterráneos crecieron a una tasa media anual acumulada del 2,4%), “un logro que no han conseguido ni siquiera las economías de alto rendimiento del sudeste de Asia en los momentos de máximo crecimiento del empleo”. Y no se trata de meras proyecciones

estadísticas: la mayoría de esos jóvenes ya han nacido, pues una tercera parte de los habitantes de los Países Árabes Mediterráneos tienen menos de 15 años.

Pero es más, aunque se consiguiera crear esa ingente cantidad de empleos, dos terceras partes de las mujeres en edad de trabajar seguirían marginadas del mercado laboral (los países de Oriente Medio y el norte de África, como puede verse en el Gráfico 2, tienen ya la tasa de participación femenina en la población activa más baja del mundo).

Gráfico 2. Participación en el mercado de trabajo (2005, % de hombres y mujeres)



Fuente: Informe del Banco Mundial, octubre de 2005.

5. Banco Mundial (2003): *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward A New Social Contract*, Washington. Puede consultarse un resumen en [http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/EmploymentOverview/\\$File/Employment-overview.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/EmploymentOverview/$File/Employment-overview.pdf)

6. Comunicación de la Comisión Europea “Décimo Aniversario de la Asociación Euromediterránea: un Programa de Trabajo para afrontar los desafíos de los cinco próximos años” (12/04/2005) [http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/barcelona_10/docs/10th_comm_en.pdf].

Y ni siquiera así se impediría que el número absoluto de parados en la región aumentara de los 10 millones actuales a 16 millones en 2020 (pues aunque la tasa de paro se mantuviera a los niveles actuales, al aumentar el volumen de la población activa aumentaría el número total de parados).

Frente a tales cifras, entre 1995 y 2005 el empleo en los PAM ha aumentado a un ritmo de poco más del 1% anual, lo que supone un saldo estadístico de 1,5 millones de desempleados más al año para el conjunto de la región. Sin embargo, ni a nivel nacional ni a nivel euro-mediterráneo se presta suficiente atención a la cuestión de la intensidad en empleo del crecimiento ni de la contribución a la creación de empleo de los programas de cooperación.

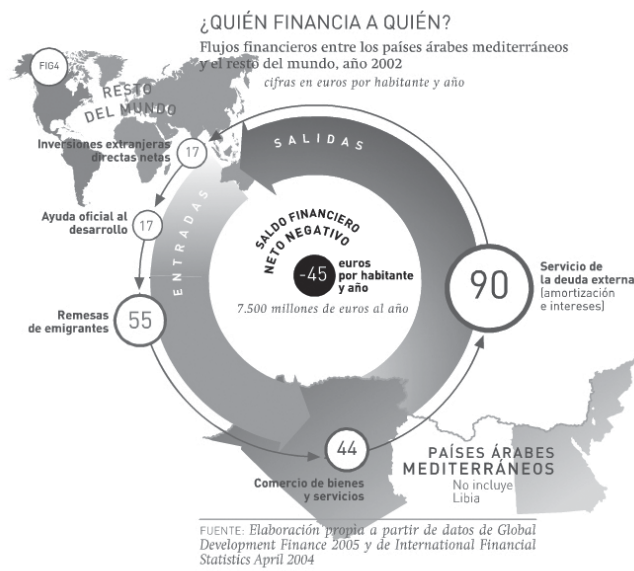
Flujos financieros y recursos para el desarrollo

Ante este panorama, Europa debe replantearse las relaciones económicas con sus vecinos mediterráneos del Sur, por un lado, como una dimensión esencial de sus relaciones globales con esos países: es impensable frenar los flujos migratorios o conseguir una verdadera seguridad compartida en el Mediterráneo sin unos flujos económicos más equilibrados. Los países árabes mediterráneos (exceptuado Libia) en su conjunto, con un total de 178 millones de habitantes, adolecen de un déficit estructural de su balanza comercial (a pesar de las exportaciones de petróleo de Argelia) que en el año 2002 ascendió a 12.627 millones de euros, unos 70 euros por habitante y año, en parte compensados por un superávit de su balanza de servicios (gracias sobre todo al turismo), de modo que su balanza de bienes y servicios arroja un déficit total de 7.410 millones de euros, algo más de 41 euros por habitante y año (véase el Gráfico 3). Frente a esta sangría de divisas (causada en buena parte por la falta de competitividad de sus economías, difícil de revertir a corto e incluso medio plazo), la inversión extranjera directa sólo inyecta en la región algo más de 5.000 millones de euros al año, y si se descuentan las repatriaciones de inversiones, ello queda reducido a 3.000 millones netos al año, menos de 17 euros por habitante y año. Esta cifra queda empujada por los pagos derivados del servicio de la deuda externa, que supera los 18.000 millones de euros, es decir, más de 90 euros por habitante y año.

En resumen, el funcionamiento de los mercados (comercio de bienes y servicios, inversiones directas y mercados financieros) arroja un déficit de recursos financieros para la región de unos 114 euros por habitante y año, o lo que es lo mismo, permite a los países

desarrollados “ahorrar” más de 20.000 millones de euros al año en sus relaciones económicas con los países árabes mediterráneos. La intervención de los Estados a través de la ayuda al desarrollo no corrige significativamente estas cifras, pues toda la ayuda oficial (de la UE y de los países de la OCDE) que reciben los países árabes mediterráneos apenas supera los 3.000 millones anuales (17 euros por habitante). Ni siquiera las remesas de los emigrantes árabes en Europa, Estados Unidos y el golfo Pérsico, que según las cifras del Banco Mundial ascienden a 11.000 millones de euros anuales, restablecen el equilibrio, con unos 55 euros por habitante y año (aunque más que triplican la ayuda oficial al desarrollo y presentan una tendencia creciente). En síntesis, el déficit de recursos financieros para el desarrollo de los países árabes mediterráneos asciende aun así a 42 euros por habitante y año (en cifras absolutas, más de 7.500 millones de euros al año), sólo en parte compensados por flujos ilícitos como el contrabando o el tráfico de drogas.

Gráfico 3. Flujos financieros entre los países árabes mediterráneos y el resto del mundo (2002, en euros por habitante)



Fuente: Iván Martín (2005): “En busca del desarrollo perdido. Modelos económicos en los países árabes mediterráneos desde la independencia”, *Vanguardia dossier*, nº 17. Barcelona: 72-78.

Estas cifras, aunque corresponden a 2002, no han variado sustancialmente en el último lustro, salvo para los países productores de hidrocarburos,

Tabla 2. Total del comercio de los PAM (en miles de millones de euros)

	Importaciones			Exportaciones			Saldo		
	2000	2004	2005	2000	2004	2005	2000	2004	2005
Argelia	9,9	14,7	16,4	23,9	25,8	37,0	13,9	11,1	20,6
Egipto	15,2	10,7	16,0	5,1	6,4	8,6	- 10,1	- 4,4	- 7,4
Jordania	5,0	6,5	8,4	2,1	3,1	4,0	- 2,9	- 3,4	- 4,4
Líbano	6,7	7,6	7,5	0,8	1,4	1,6	- 6,0	- 6,2	- 5,9
Marruecos	12,5	14,3	16,7	8,0	8,0	9,0	- 4,4	- 6,4	- 7,7
Palestina	2,6	1,9	-	0,4	0,3	-	- 2,1	- 1,7	-2,0
Siria	4,1	5,7	7,6	5,0	4,3	6,4	0,9	- 1,3	- 1,2
Túnez	9,3	10,2	10,6	6,3	7,8	8,4	- 2,9	-2,5	- 2,2
PAM	65,3	71,6	83,2	51,6	57,1	75,0	-13,6	-14,8	-10,2

Fuente: Eurostat, con datos nacionales de los PAM.

concretamente Argelia, que se han beneficiado del fuerte aumento de los precios del petróleo. Las últimas cifras publicadas por la Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat, ponen de manifiesto que los diez Países Asociados Mediterráneos (PAM) de la Unión Europea menos Israel registran un déficit de su balanza comercial mundial de 44.700 millones de euros en 2005 (9.900 millones si se excluye Turquía, que por sí sola tiene un déficit de 34.800 millones de euros y 28.800 millones si se excluye también Argelia, que es el único país de la región con superávit comercial, de más de 20.000 millones). Estas cifras se han mantenido a niveles bastante estables desde el año 2000.

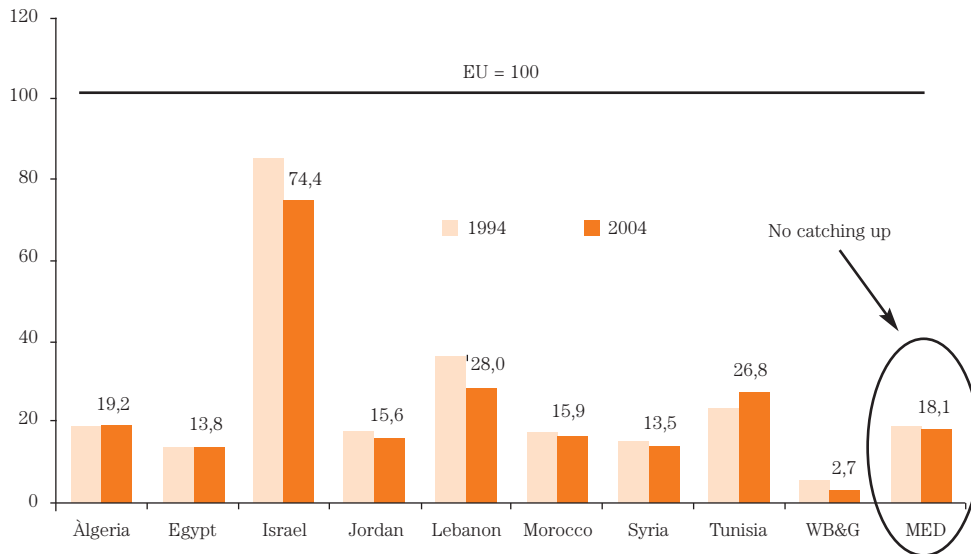
Lo que nos dicen estas cifras es que, como resultado del conjunto de relaciones económicas con el resto del mundo, los países árabes mediterráneos no productores de hidrocarburos para la exportación (Marruecos, Túnez, Egipto, Siria, Líbano, Jordania y la Autoridad Palestina) están inyectando recursos financieros en la economía del resto del mundo (esto es, financiando su desarrollo), y que deben seguir financiando esa sangría mediante el endeudamiento externo, lo que tiende a perpetuar el problema de su saldo financiero externo negativo. Para invertir este saldo negativo sin hipotecar el futuro, las opciones no son muchas: o bien incrementar el ahorro interno, o bien recibir un mayor volumen de recursos externos, ya sea en forma de inversión extranjera directa o ayuda oficial al desarrollo (en la medida en que el volumen de remesas de los emigrantes se determina de manera autónoma).

Diferencial de renta

Pese a los avances registrados en materia de estabilidad macroeconómica (ajuste) y de integración en la economía global (liberalización externa), y en buena parte como consecuencia de las dos tendencias que se han descrito —aumento de la población y del desempleo y saldo financiero neto negativo—, en los últimos diez años no se ha avanzado en absoluto en materia de convergencia económica entre los países del norte y del sur del Mediterráneo, cuyo diferencial de renta se ha mantenido en 5,5 veces en paridad de poder adquisitivo, y eso pese a las débiles tasas de crecimiento europeas⁷. De hecho, salvo en el caso de Túnez, que “avanzó” cuatro puntos porcentuales hasta el 26,8% del PIB per cápita europeo (a ese ritmo requeriría cuarenta años para alcanzar el 40% de la renta media europea per cápita), en todos los demás países se produjo un estancamiento o un aumento del diferencial con respecto a la renta per cápita europea (véase el Gráfico 4). La tasa media de crecimiento conseguida entre 1995 y 2004 por los PAM, un 3,9% anual, aun siendo superior a la media de las dos décadas anteriores, ha

7. Véase “10 Years of Barcelona Process: Taking Stock of Economic Progress in EU Mediterranean Partners”, *European Economy*, Occasional Papers n° 17, abril 2005, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, donde también se ofrece una perspectiva de la evolución de la situación económica y social en los PAM desde 1995 [http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp17_en.pdf].

Gráfico 4. Convergencia de los niveles de renta entre los PAM y la UE (PIB per cápita en PPA con respecto a la UE)

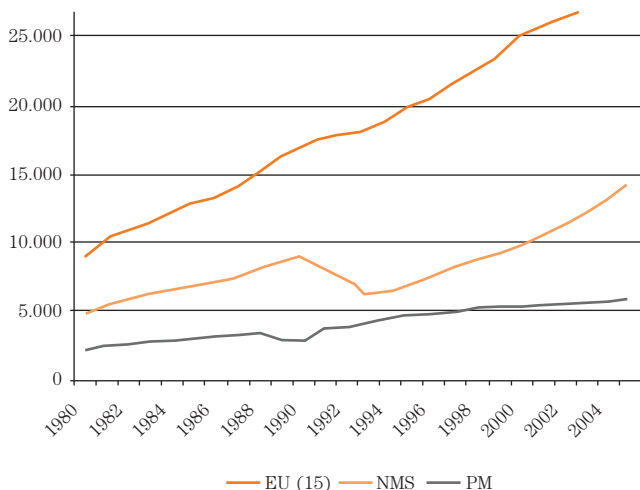


Fuente: Comisión Europea (véase nota 7).

sido insuficiente no sólo para reducir su distancia económica con respecto a Europa (teniendo en cuenta que la población de los PAM ha aumentado un 2,1% anual durante el mismo periodo), sino para crear el empleo necesario para absorber el crecimiento del 3,0% de media de la población activa.

Las consecuencias de esta falta de convergencia en términos relativos se ilustran perfectamente en el Gráfico 5:

Gráfico 5. Evolución del PIB per cápita en PPA (1980-2005)



la diferencia del nivel de vida (y por consiguiente de salarios) entre los países mediterráneos (PM) y los países europeos (EU-15), seguramente el principal determinante directo de los flujos migratorios, no deja de aumentar en términos absolutos desde hace 25 años, pese al aumento tendencial del nivel de vida de los primeros, y éstos ven alejarse incluso a los nuevos Estados miembros del este de Europa (NMS), que a partir de 1994, una vez aclarada la perspectiva de plena integración en la Unión Europea, entraron en una clara senda de convergencia.

¿La Asociación Euromediterránea como solución?

Frente a esta situación, la Asociación Euromediterránea que ha regido las relaciones euromediterráneas desde 1995⁸ no ha abordado hasta ahora directamente ni la cuestión del empleo ni la cuestión de los flujos financieros netos (la cuestión de la deuda externa, por ejemplo, ha estado completamente ausente de este marco de asociación) ni la cuestión de la convergencia

8. Véase Iván Martín (2003): "Asociación Euromediterránea, zonas de libre comercio y desarrollo en los países del sur del Mediterráneo", *Anuario Jurídico y Económico Escorialense* n. XXXVI. San Lorenzo del Escorial: 345-392 [www.rcumariacristina.com/ficheros/IvanMartin_low.pdf].

como objetivo primordial de todo partenariado real. Los dos instrumentos fundamentales de cooperación económica y financiera de la Asociación Euromediterránea, a saber, la creación de Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio y los Fondos MEDA, no han sido diseñados para afrontar estos desafíos, ni han contribuido sustancialmente a ello.

De hecho, las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio establecidas entre la Unión Europea y cada

uno de los Países Árabes Mediterráneos corren el riesgo, al menos a corto plazo, de agravar las presiones migratorias en estos países. Tal como ha puesto en evidencia la única evaluación global de impacto de las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio llevada a cabo por encargo de la Comisión Europea, su impacto a corto plazo será negativo sobre los niveles salariales, el gasto social del Estado y la equidad de la distribución de la renta y muy negativos sobre el empleo y los ingresos del Estado, e incluso a largo

Tabla 3. Evaluación de impacto sobre la sostenibilidad de las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio
Resumen de impactos-productos industriales

Impacto	Países / sectores afectados	Factores causales	Factores que determinan el grado de significación	Significación potencial	
				corto plazo	largo plazo
Económico					
Renta real ingresos del Estado	Argelia, Líbano, Palestina, otros menos	reducción de aranceles	compensación mediante otras actividades generadoras de ingresos	↓	↓
Empleo	Argelia, Egipto, Túnez, Marruecos, otros menos. Alimentos y bebidas, textiles, automóvil, otros	cambios en la productividad, productividad del trabajo	política salarial, flexibilidad del mercado de trabajo, formación, crecimiento a largo plazo	↓	–
Social					
Pobreza desempleo	Argelia, Egipto, Túnez, Marruecos, otros menos. Alimentos y bebidas, textiles, automóvil, otros	cambios en la productividad, productividad del trabajo	desempleo existente y vulnerabilidad, política salarial, formación, movilidad de la mano de obra, transferabilidad de cualificaciones, crecimiento a largo plazo	↓	–
niveles salariales	Argelia, Egipto, Túnez, Marruecos, otros menos. Alimentos y bebidas, textiles, automóvil, otros	cambios en la productividad, productividad del trabajo	política salarial, movilidad de la mano de obra, transferabilidad de cualificaciones, crecimiento a largo plazo	↓	–
gasto social	Argelia, Líbano, Palestina, otros menos	reducción de ingresos del Estado	compensación mediante otras actividades generadoras de ingresos	↓	↓
Equidad distribución de la renta	Argelia, Líbano, Palestina, otros menos	ganancias de los consumidores, reducción de ingresos del Estado	compensación mediante otras actividades generadoras de ingresos	↓	–

plazo tendrán un efecto negativo sobre el nivel de gasto social y los ingresos del Estado en algunos países (véase la Tabla 3)⁹.

Las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio (ZLC) establecen periodos transitorios de doce años y concentran el desmantelamiento de los aranceles sobre los productos de consumo producidos nacionalmente (es decir, aquellos sectores más sensibles a la competencia de los productos europeos) en los últimos cuatro años de ese periodo. Esto implica que los ciudadanos de los PAM empezarán a sentir los efectos negativos de las ZLC ocho años después de la entrada en vigor de los Acuerdos de Asociación: en 2006 en Túnez, el primer país en el que entró en vigor, en 2008 en el caso de Marruecos, etc.

Es más, paradójicamente, las zonas de libre comercio, que pretenden reforzar el funcionamiento de los mercados de los PAM, pueden acabar impulsando la economía informal como válvula de escape y respuesta igualmente endógena, junto a la emigración, a las ineficiencias del modelo económico y el mercado de trabajo, lo que distorsiona las condiciones de la competencia, refuerza la desigualdad y limita la capacidad de acción del Estado, además de socavar los derechos económicos y sociales y las condiciones de trabajo en el sector formal (y desincentivar la inversión extranjera). En ausencia de un incremento sustancial de los flujos de inversión extranjera directa o de la liberalización de los mercados agrícolas europeos, las zonas de libre comercio podrían incluso afectar negativamente a las posibilidades de crecimiento de estos países. La falta de integración Sur-Sur entre los PAM, y especialmente entre los países del Magreb, agrava esta situación, con indeterminados pero cuantiosos costes en términos de atracción de inversiones extranjeras, competitividad, flujos comerciales y, por consiguiente, empleo.

Ante estas perspectivas, cabe preguntarse por la sostenibilidad social de las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio a partir de la última fase de su periodo transitorio en la que empiezan a entrar en estos años¹⁰.

9. *Sustainability Impact Assessment of the Euro-Mediterranean Free Trade Area. Final Report of the SIA-EMFTA Project*. Noviembre de 2007. Disponible en [http://www.sia-trade.org/emfta/en/final_report_nov07.pdf]. Véase la página 80 del informe para la tabla completa de impactos sobre las variables económicas, sociales y medioambientales que se resume en la Tabla 3.

10. Véase Iván Martín (2004): "The Social Impact of Euro-Mediterranean Free Trade Areas: A First Approach with Special Reference to the Case of Morocco", en Iván Martín e Iain Byrne, "Economic and Social Rights in the Euro-Mediterranean Partnership", *Mediterranean Politics* nº 9.3, 422-458 [<http://www.eco.uc3m.es/immartin/SocialImpactMediterraneanpolitics.pdf>].

De no adoptarse medidas compensatorias para contrarrestar estos efectos negativos, se corre el riesgo de sobrepasar, en el caso de algunos grupos sociales y de algunos países, el "umbral de sostenibilidad social", es decir, el límite absoluto de efectos negativos de una política o de medidas de reforma económica, en término de deterioro de su situación o sus perspectivas económicas, que un grupo social o la sociedad en general está dispuesta a soportar sin rebelarse de un modo u otro, mediante la emigración o recurriendo a opciones políticas redentoristas, con la consiguiente inestabilidad que ello produce.

Por supuesto, para completar el análisis no deben tenerse en cuenta únicamente los costes sociales de la reforma y la liberalización económica, sino también los costes sociales de no emprender dichas reformas, lo que subraya la importancia de abordar simultáneamente el proceso de reformas políticas, económicas e institucionales en los PAM (como se pretende hacer con la nueva Política Europea de Vecindad) y la dimensión social de la integración económica euromediterránea. Como mínimo, en términos incluso de viabilidad política, para que las reformas económicas en los PAM sean aceptables deben ir acompañadas de estrategias de gestión de las consecuencias sociales de dichas reformas. La credibilidad de la Asociación Euromediterránea exige que esa gestión sea compartida con arreglo al principio de corresponsabilidad y no recaiga únicamente sobre los propios PAM, como ha sucedido en buena parte hasta ahora.

La política de cooperación europea con los países mediterráneos, concretada entre 1996 y 2006 en los Fondos MEDA, y a partir de 2007 en el Nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), pese a que globalmente presenta unas cifras en modo alguno insignificantes (8.750 millones de euros comprometidos para el conjunto de la región para el periodo 1996-2006, aunque menos de dos terceras partes de esa cantidad han sido efectivamente desembolsadas), no guarda ninguna proporción ni con la importancia estratégica de estos países ni con sus necesidades económicas y sociales. En términos relativos, su montante no llega a los cinco euros por habitante y año en los países más beneficiados, entre 12 y 50 veces menos de lo que sería necesario para poner en práctica una verdadera política de convergencia económica entre los países mediterráneos y Europa¹¹.

11. Véase "Una Asociación Euromediterránea por la paz, el empleo y el desarrollo sostenible. Un nuevo impulso al Proceso de Barcelona basado en la convergencia", Comisión Intermediterránea, Institut de la Méditerranée, CESPI e Instituto Europeo del Mediterráneo, enero de 2008, pp. 16-20.

El codesarrollo como solución

Pero los árboles de la cooperación euromediterránea, sus modalidades y su volumen corren el riesgo de impedirnos ver el bosque y plantear la cuestión que verdaderamente importa: la de cómo impulsar el desarrollo de los países del sur del Mediterráneo y volver a hacer del Mediterráneo un mar compartido de prosperidad y una barrera cada vez más infranqueable, un abismo no sólo marino, sino cultural y económico. Es decir, la cuestión de los modelos de desarrollo y de relaciones económicas Norte-Sur en el Mediterráneo.

La política de cooperación al desarrollo de la UE y de los Estados miembros ha sido hasta ahora el principal instrumento a través del cual se ha pretendido influir en la situación socioeconómica de los países de origen, y la política comercial y exterior en general, tanto directa como multilateral a través de las instituciones económicas internacionales, la que puede incidir en el modelo de relaciones económicas y, a menudo, en las políticas económicas y sociales de los países de origen. Por ello, junto a la definición conjunta de una política de inmigración común en la UE, es necesario diseñar una política de cooperación compatible con esa política de inmigración, y no supeditada a ella, en concreto, y de manera prioritaria para España, con los países del Magreb, por ser los países de origen o de tránsito de los principales flujos de inmigración que llegan a sus fronteras. Pero más allá de la política de cooperación propiamente dicha, la reflexión sobre el concepto de codesarrollo y sus implicaciones para el modelo de relaciones económicas Norte-Sur en el Mediterráneo y para el actual paradigma de política económica basada en el libre comercio sin políticas de cohesión de acompañamiento es el otro vector ineludible para garantizar la consistencia de la combinación de políticas de la UE hacia los países de origen y de tránsito de la inmigración. La Asociación Euromediterránea y la Política Europea de Vecindad ofrecen un marco institucional adecuado para ese replanteamiento, siempre y cuando la lógica estricta de cooperación que ha primado hasta ahora sea reemplazada por una auténtica política de integración.

Con toda la buena voluntad y los conceptos ilustrados que rodean a la Asociación Euromediterránea, lo cierto es que su esquema de cooperación se basa en una contradicción: la de proponer y promover en los países del sur del Mediterráneo un modelo de desarrollo diferente del que los países europeos y la Unión Europea defienden para sí mismos. Mientras que Europa diseña estrategias y se dota de instrumentos para preservar su modelo social ante las fuerzas de la globalización

y compensar a los perdedores de ese proceso —como el reciente Fondo de Compensación para ayudar a los trabajadores que pierdan su trabajo como consecuencia de la globalización, previsto para 35.000 trabajadores al año—, en su periferia sur menos desarrollada promueve un modelo económico liberal basado únicamente en las fuerzas del mercado.

Por otro lado, Europa debe replantearse sus relaciones económicas con los países del sur del Mediterráneo no, por usar las palabras del escritor egipcio Taha Hussein, de su “aventura occidental”, el periplo de Europa alrededor del mundo para colonizarlo o redimirlo, como algo externo y amenazador, sino como parte indisoluble de sí misma y de su futuro. Es aquí donde el concepto de codesarrollo cobra todo su sentido.

Pero no un concepto de codesarrollo cercenado de su sentido semántico y económico, no el concepto de codesarrollo reducido a la instrumentación de los emigrantes como vectores de desarrollo en sus países de origen y vinculado fundamentalmente a las remesas de los emigrantes que tanta atención está recibiendo en Europa en los últimos 10 años, originalmente concebido por Sami Nair como parte de la política migratoria francesa a principios de los años noventa y plasmado de manera paradigmática en el Documento de Consenso sobre Codesarrollo aprobado por el Consejo de Cooperación al Desarrollo español en diciembre de 2005¹². En su sentido genuino, el codesarrollo no se limita a una serie de intervenciones microeconómicas para facilitar y canalizar las remesas de los emigrantes hacia inversiones productivas y convertir a aquéllos en vectores de desarrollo de sus países de origen, haciendo caer sobre ellos buena parte de la responsabilidad de su desarrollo.

Para impulsar un verdadero desarrollo conjunto, el modelo de codesarrollo debe abordar los desequilibrios estructurales en las relaciones euromediterráneas, y superar el concepto de cooperación al desarrollo para avanzar hacia un auténtico modelo de integración económica plena, de “europeización” como la que ha impulsado el desarrollo de los países de Europa Meridional en los años ochenta y el de los nuevos Estados miembros de Europa del Este desde finales de los noventa.

Este modelo de codesarrollo debe contar al menos con los siguientes elementos:

12. Puede verse una excelente recopilación de recursos sobre este concepto de codesarrollo, incluido el documento de consenso, en <http://www.codesarrollocideal.org/codesarrollo.php>.

- **Creación de un espacio económico común** basado en el principio de la libre circulación, que elimine todas las barreras físicas y jurídicas a la libre circulación de todos los factores de producción, incluida la mano de obra. Aunque pueda parecer utópico en las condiciones actuales, éste es el único horizonte que garantiza un verdadero espacio de prosperidad compartida, y la experiencia histórica muestra que la eliminación de las barreras al flujo de personas no crea necesariamente las tan temidas avalanchas migratorias. Por otro lado, la experiencia de otros modelos de integración, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pone de manifiesto que el establecimiento de zonas de libre comercio no acompañadas por un modelo de movilidad de las personas o por un mecanismo de cohesión económica y social crea efectivamente un incremento de los flujos económicos entre los Estados miembros, pero no contribuye a resolver los problemas de migración y convergencia entre ellos.
- **Gestión de un conjunto de flujos económicos compatibles** entre todos los países de ese espacio económico común, compatibles entre sí y compatibles con el desarrollo de todos y cada uno de ellos. Es decir, **el principio de cohesión**. Como muestran las cifras que se han dado más arriba, el actual patrón de relaciones económicas euromediterráneas no cumple con ese requisito, y es insostenible incluso a medio plazo. La creciente

presión migratoria en la zona no es más que el síntoma de esa insostenibilidad.

- **Convergencia económica** basada en una dinámica económica mutuamente beneficiosa, que refuerce la integración y cohesión entre los diferentes países de ese espacio común. Es decir, la existencia de una auténtica “comunidad económica” entre ellos, de una relación simbiótica que podría expresarse en el principio de asociación basada en la prosperidad compartida.
- **Principio de corresponsabilidad**, es decir, de responsabilidad compartida entre los países de la UE y los países del sur del Mediterráneo en relación con las cuestiones de interés común (y el desarrollo económico de estos últimos es, obviamente, la primera de ellas). Esto implica el derecho de información mutua acerca de las respectivas políticas que afectan a esas cuestiones, el imperativo de buscar conjuntamente soluciones y, eventualmente, diseñar estrategias comunes y utilizar recursos compartidos para llevarlas a cabo.

Si existe un consenso en el Mediterráneo, es el de que el statu quo no es viable. Y para eludir los escenarios catastróficos que anticipan todos los expertos, es importante ser conscientes de que el problema no es la inmigración, sino las políticas económicas y los modelos de relaciones económicas que la producen, y que la política de inmigración por sí sola tiende a atacar los síntomas, y no las causas, de los desequilibrios económicos Norte-Sur en el Mediterráneo.

DIÁLOGO SOBRE MODELOS DE POLÍTICAS MIGRATORIAS

Moderadora: **María Jesús Conde Zabala**, directora del Programa Migración y Desarrollo. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), España

Aportaciones españolas a la política europea de migración y desarrollo

Milagros Hernando

DIRECTORA GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, ESPAÑA

L'enjeu d'une politique européenne de Migration et Développement vu du Ministère des Affaires Etrangères

Jean-Christophe Deberre

DIRECTOR DE POLÍTICAS DE DESARROLLO, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, FRANCIA



Aportaciones españolas a la política europea de migración y desarrollo

Introducción

La migración es hoy uno de los fenómenos de mayor importancia y complejidad en el escenario internacional. En modo alguno se trata de un fenómeno nuevo, pero en los últimos años ha adquirido un impulso renovado, alentado por la globalización y las diferencias en los niveles de desarrollo y bienestar entre unas zonas y otras del planeta. Sin duda, la principal causa de la migración actual se identifica con la necesidad en que se ven inmersos millones de personas dada su situación de pobreza y vulnerabilidad y la ausencia de expectativas y oportunidades para llevar una vida digna y sostenible.

Su experiencia reciente como país de origen junto con su situación actual de país de destino hacen que España sea muy consciente de la dureza de la situación personal del emigrante pero también, de hasta qué punto las migraciones pueden contribuir al desarrollo de los países —tanto de origen, como de tránsito y destino—. Esta doble experiencia como país de origen y de destino ha llevado a España a adoptar una perspectiva activa de solidaridad y compromiso ante el fenómeno, comprendiendo y abordando las inquietudes y demandas de unos y otros, con el fin de maximizar los efectos positivos y reducir las consecuencias negativas de todo fenómeno migratorio, tanto para los países implicados como para los propios inmigrantes y sus familias.

Siguiendo este enfoque, España está llevando a cabo un intenso trabajo que abarca fundamentalmente cuatro ámbitos: la necesidad de abordar estrategias de desarrollo amplias que incidan en las causas profundas de los flujos migratorios generando expectativas de vida digna en los países de origen; el diseño y puesta en marcha de políticas públicas migratorias, adecuadas y coordinadas, en los países de origen, tránsito y destino;

el despliegue de acciones humanitarias ante situaciones de necesidad; el apoyo y puesta en marcha de programas y proyectos en las áreas de migración y desarrollo y codesarrollo, implicando, por tanto, a las diásporas en España.



España ha presentado en diversos foros internacionales, empezando por el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre migración y desarrollo (celebrado en septiembre de 2006), y el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) en su formación de ministros de Cooperación UE (celebrado en octubre de ese mismo año), su conjunto de propuestas en migración y desarrollo, resultado de un largo proceso de reflexión que ha involucrado a distintos ministerios (Asuntos Exteriores y Cooperación, Trabajo e Interior), y base de todo su trabajo en este ámbito.

Adopción de estrategias de desarrollo amplias

En primer lugar, España defiende la necesidad de abordar estrategias para el desarrollo amplias, que incidan sobre las causas que están en la raíz de los flujos migratorios, generando oportunidades y expectativas de vida digna en los países de origen. Las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza, la mejora en los niveles de educación y salud, el fomento del tejido productivo, el crecimiento económico y la creación de empleo, así como la

promoción del buen gobierno, la democracia y los derechos humanos, deben contribuir a incidir en las causas profundas y estructurales de la migración. Asimismo, la coherencia entre las políticas susceptibles de tener un impacto sobre el desarrollo es fundamental.

No obstante, es importante señalar que la lucha contra la pobreza y el fenómeno migratorio son dos fenómenos que no tienen una relación de causalidad inmediata. En otras palabras, la lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo, que no está supeditado a ningún otro fin, y que es parte esencial de la política exterior de España. Las políticas de desarrollo no tienen como fin directo, no pretenden actuar sobre los flujos migratorios, sino generar oportunidades y expectativas de vida en los países de origen, fines en sí mismos. Por supuesto, ello no es óbice para que, de manera indirecta, y en el largo plazo, las políticas de desarrollo, junto con otras acciones y políticas, puedan contribuir a crear un contexto en el que la migración sea producto de la libre decisión del emigrante, y no de la necesidad.

Apoyo y puesta en marcha de políticas públicas de migración

Las estrategias de desarrollo amplias han de dar sus frutos en el largo plazo y mientras, en el corto y medio plazo, desde una perspectiva más específica y concreta, ha de ayudarse a los países de origen y tránsito de la migración a elaborar y poner en práctica **políticas públicas migratorias para una gestión concertada y adecuada de los flujos migratorios entre todos los países implicados (de origen, tránsito y destino), que maximice los efectos positivos y aminore las consecuencias negativas que implica todo fenómeno migratorio, tanto para los países como para los propios emigrantes y sus familias.** La primera responsabilidad en este sentido reside en los propios países de destino. Sin embargo, también es necesario contar con la implicación de los países de origen y tránsito.

En este contexto, es esencial atender a las necesidades de los países de origen y tránsito, y, en función de éstas, facilitarles la asistencia técnica y financiera que pueda ayudarles a crear o mejorar sus capacidades. Las políticas públicas de migración de estos países han de ser parte integrante de estrategias o planes nacionales de desarrollo que abordan también aspectos o vertientes ligadas a la migración. El apoyo a la construcción en los países de origen y tránsito de estas políticas migratorias también ha de integrarse en las políticas de cooperación internacional impulsadas por parte de países desarrollados y organismos internacionales.

Por tanto, una gestión ordenada de las migraciones debe realizarse desde la responsabilidad compartida y la cooperación de los países de origen, tránsito y destino hacia una gestión concertada y coherente de los flujos migratorios. Estas políticas migratorias públicas son necesarias para todos, países de origen, tránsito y destino, ya que si no están interconectadas serán ineficaces.

España ha trabajado intensamente en el diseño de estas políticas públicas de migración, considerando que deben basarse en un enfoque integral de los flujos migratorios que, necesariamente, ha de abordar distintos **ámbitos de actuación:**

El establecimiento de mecanismos de **gestión e información:**

A. Sistemas y fuentes de información estadística.

- **Velar por que la migración discurra a través de cauces legales,** ya que únicamente la migración legal bien gestionada, que haga posible la integración y la plenitud de derechos para el inmigrante, puede contribuir al desarrollo de los países de origen.
- La creación de **servicios públicos de migración,** a través de “**ventanas de oportunidad**” que informen sobre los cauces de migración legal, ajusten la oferta a la demanda y formen a personas que puedan hacer uso de estas oportunidades.
- Medidas de fomento de la **migración circular y movilidad temporal** de emigrantes que puedan completar sus estudios o trabajar por un periodo de tiempo limitado en los países de destino, y posteriormente regresar a sus países de origen.
- Explorar medidas de apoyo al **retorno voluntario,** basadas siempre en la libre decisión del inmigrante de volver a su país.

B. Mecanismos de formación, dirigidos a la creación y mejora de las capacidades profesionales de las personas. También se puede fomentar el reconocimiento de títulos entre países de origen y destino y estimular alternativas a la pérdida de capacidades y de profesionales que sufren muchos países de origen.

C. La creación de redes sociales de apoyo a las familias de las personas migrantes que permanecen en los países de origen.

D. Mecanismos dirigidos a potenciar los efectos económicos de la migración sobre el desarrollo. Así, en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, España viene trabajando en la búsqueda de vías o mecanismos que permitan aumentar el impacto de las remesas de los emigrantes sobre el desarrollo de sus países de origen. Estos mecanismos dirigidos

a potenciar los efectos económicos de la migración sobre el desarrollo también pueden incluir el **fomento de la capacidad empresarial de los emigrantes y sus familiares**, facilitando su acceso a instituciones financieras, impartiendo capacitación y prestando apoyo financiero en caso necesario.

- E. **Estimular la vinculación y contribución de las diásporas** y asociaciones de inmigrantes en los países de acogida **al desarrollo de sus países de origen**, a través de medidas de **codesarrollo**.

Desde la perspectiva de España, es esencial subrayar el enfoque integral que ha de presidir el contenido de las políticas públicas de migración; en otras palabras, es importante señalar que todos estos ámbitos de actuación se complementan entre sí y que es preciso guardar una **coherencia de políticas** en materia de migración, que comprenda todas estas áreas. Estas políticas están entrelazadas, siempre sobre la base de los principios de apropiación de los países de origen y tránsito, partenariado o asociación y responsabilidad conjunta entre los países de origen, tránsito y destino de la emigración. Todas estas políticas deben ser además duraderas o a largo plazo.

El Informe bienal de la Comisión sobre “Policy Coherence for Development” (PCD) de septiembre de 2007, que tiene por objeto identificar y potenciar las posibles sinergias entre los objetivos de desarrollo y aquellas políticas que, sin ser de desarrollo, también tienen un impacto en los países, contempla doce ámbitos principales de actuación, entre ellos el de las migraciones. España considera muy positivo este acercamiento a las políticas migratorias desde el enfoque de coherencia, desde el que ya viene trabajando a escala nacional dentro de los Grupos de Trabajo del Consejo de Cooperación para el Desarrollo.

Apoyo humanitario

Junto a todas estas acciones, **España lleva a cabo intervenciones de naturaleza humanitaria**, como se ha venido prestando tradicionalmente ante cualquier caso de necesidad y en el entendido de que proteger la vida y la dignidad de las personas emigrantes también es parte de las **obligaciones de la cooperación española**. Muchas de estas acciones son llevadas a cabo en colaboración con la Cruz Roja Española (CRE) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR). Desde esta perspectiva humanitaria se contemplan tanto un enfoque estricto de emergencia, como la inclusión de elementos de desarrollo para enlazar con la programación a medio y largo plazo.

Actuación en los foros multilaterales

Estas iniciativas representan las líneas de trabajo que España viene impulsando activamente en todos los foros internacionales en los que se ha debatido sobre migración y desarrollo, destacando la Conferencia Euroafricana de Rabat (del 10 al 11 de julio 2006), cuya Reunión de Seguimiento tuvo lugar el pasado 21 de junio en Madrid, el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migraciones y Desarrollo (14 y 15 de septiembre 2006), el reciente Foro Global sobre Migración y Desarrollo, celebrado en Bruselas del 9 al 11 de julio de 2007, o el ámbito de la Unión Europea. En este contexto, España ha sido una de las promotoras de la integración de la Migración y el Desarrollo en las políticas de cooperación de la UE, incluyendo el marco de las perspectivas financieras 2007-2013, las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2006 y las iniciativas comunitarias más recientes, en concreto, las misiones de la UE a países africanos para reforzar el diálogo político en temas de migración desde un enfoque global, y la creación de centros de información y gestión de la migración, embriones de las políticas públicas migratorias descritas anteriormente, el primero de ellos en Malí.

Por otro lado, España apoya los esfuerzos llevados a cabo también desde el ámbito europeo con el fin de avanzar en la definición de la Política Europea Integral de Migración —“Comprehensive European Migration Policy (CEMP)—, profundización y paso siguiente al Enfoque Global, como quedó recogido en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2007. Aquel Consejo subrayó la necesidad de evolucionar rápidamente hacia una Política Europea Integral de Migración coherente, sobre principios políticos comunes, capaz de tener en cuenta todos los aspectos ligados a las migraciones, tanto externos como internos, basada en el partenariado con terceros países y plenamente integrada en la política exterior de la Unión.

La voluntad de España es impulsar esta misma visión de corresponsabilidad y participación positiva en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, cuya pasada edición de Montevideo estuvo dedicada a la migración y el desarrollo.

La migración exige de una labor colectiva, en la que se impliquen todos los países afectados por ella. De esta manera, todos los foros de diálogo y procesos de cooperación que logren hacer avanzar hacia la asunción de compromisos y responsabilidades conjuntas son más que necesarios, y, por supuesto, también en el ámbito iberoamericano. Sólo así se podrá articular una respuesta eficaz y duradera al reto y oportunidad que representa la migración.

L'enjeu d'une politique européenne de Migration et Développement vu du Ministère des Affaires Etrangères

Permettez-moi de reprendre un certain nombre de points évoqués par Milagros à l'instant; nous sommes en bien des points d'accord, ce qui n'empêche pas quelques remarques pour illustrer le besoin de convergence que nous ressentons.

Ce séminaire est important et il en faudra d'autres pour préparer la rencontre qui succédera à celle de Rabat car nous avons besoin désormais de créer une culture commune sur ces questions de migration et de développement; on le voit à l'aune de toutes les communications, notamment celles qui illustrent le résultat de la recherche aujourd'hui. L'Espagne et la France sont de bons exemples de parcours historiques nationaux qui furent différents au cours des dernières décennies. Récemment, l'Espagne a connu, avec toute la difficulté et la cruauté que l'on sait, la question du choc des frontières; elle a dû prendre des mesures extrêmement rapides pour y faire face; et, d'un autre côté, c'est l'un des pays d'Europe qui probablement montre la plus grande détermination aujourd'hui, par l'augmentation de son budget public, sur la question du développement, en veillant à ne pas la confondre avec la politique migratoire.

La France a connu des chocs migratoires récurrents mais plus anciens et moins directs; pour autant la société française est profondément travaillée par cette question; elle connaît aujourd'hui avec le pouvoir qui s'est installé avant l'été sous la présidence de M. Nicolas Sarkozy une évaluation complète de l'ensemble de ses politiques publiques qui augure très vraisemblablement d'une mise en cohérence des dites politiques et de dépassement des éventuelles contradictions qu'on peut y repérer, quel que soit le pays partenaire dont il s'agisse.

L'avenir des relations entre le nord et le sud, pour l'Europe, sera placé sous le signe de cette dialectique et c'est la raison pour laquelle l'avènement d'une Europe

qui traite à l'unisson les questions migratoires, et qui traite de même les questions de développement est évidemment souhaitable. Nous vivons dans un espace commun, nous vivons, et l'Espagne et la France le savent bien, dans le cadre d'un dialogue de plus en plus nécessairement commun sur la région du monde au sud la plus en difficulté, l'Afrique, pour toutes les questions qui ont été évoquées aujourd'hui. Et naturellement on voit combien la construction de politiques complémentaires est indispensable.



Quant au fait migratoire, la relation de l'Europe du Sud avec l'Afrique est de toutes façons très particulière; l'Europe méditerranéenne, celle qui a les plus fortes relations avec l'Afrique subsaharienne comprend l'Italie, l'Espagne et la France; les uns et les autres ont été des pays colonisateurs, et pour les deux premiers émetteurs de migration. Aujourd'hui, il ont à construire psychologiquement quelque chose qui ne soit pas obligatoirement « décomplexé » comme l'est le monde nord-américain par rapport à la question migratoire mais un monde qui garde la mémoire de leur histoire, un mode rationalisé et respectueux, à la fois, de leurs propres intérêts et de cette transformation lente, nécessaire, indispensable, problématique comme chacun le sait, d'une relation qui fut de domination, de compassion ou de solidarité vers quelque chose qui, comme l'a dit tout à l'heure M. Iván Martín, vers un espace de co-responsabilité.

C'est l'objectif final et cela ne se fait pas du jour au lendemain, cela demandera beaucoup de temps, peut-être plus que ce que les uns et les autres ici pouvons connaître à l'échelle de nos responsabilités respectives. Mais c'est pour cela qu'il paraît indispensable de parler plus que jamais de cohérence des politiques et dans trois espaces qui sont étroitement complémentaires: ce qu'on appelle « l'esprit de Rabat devra justement conduire vers un partenariat qui ne soit pas de façade mais qui construise dans le respect mutuel une double attractivité du Nord, car aucun pays d'Europe ne cédera sur son intérêt à être et demeurer attractif économiquement dans le monde, mais, en même temps, cette attractivité du Nord naturellement ne peut pas se faire au détriment du développement du Sud. Les vrais termes de l'échange doivent construire progressivement pour les populations qui y vivent et pour l'espace mondial dans lequel elles se trouvent, progressivement une viabilité et même une attractivité des pays du Sud qui n'admettront pas sinon de continuer ce dialogue sur ce point. Il est clair que, comme Milagros l'a dit, la migration, n'est pas qu'une question économique, elle a parlé aussi d'une attitude psychologique, totalement complémentaire. Nos pays comprennent que le maintien de traitements inégalitaires des populations dans les pays concernés n'est pas un horizon et que c'est évidemment un déterminant inverse de celui que l'on peut attendre. Derrière cela, des questions de gouvernance se posent. Au nord en termes de complémentarité positive des politiques, au sud, en termes de bonne gouvernance du développement.

Un point sur la question du co-développement: la position française n'est pas la plus facile parce qu'on a tendance à y voir l'ébauche d'une sur-détermination du développement par la lutte contre la migration. Je reviens à la dernière diapositive qu'a montrée Iván Martín; elle était extrêmement intéressante: pour qu'on soit objectif, et non pas contradictoire avec nous-mêmes, ce n'est pas le codéveloppement qu'il faut critiquer parce qu'il ne serait pas complet, parce qu'il ne serait pas global, parce qu'il serait contraire à l'esprit du partenariat qu'on veut nouer entre le Nord et le Sud. Ce qu'il faut mettre en évidence, c'est l'autre point de l'exposé: si on veut un espace de co-responsabilité, le co-développement peut être un outil de cette construction, non pas une fin en soi, non pas non plus la fin de l'histoire espérée de la relation entre migration et développement, c'est une mise en mouvement. La France au départ suspectée avec le co-développement, dans une histoire du concept déjà lointaine, de vouloir habiller des retours accompagnés vers le sud, a ces derniers mois reconfiguré le concept comme un outil des mobilités circulaires, prenant d'abord appui sur les

diasporas, à partir d'un certain nombre d'outils qui engendrent une fluidité entre le Nord et le Sud, sur la base de cette mobilité-là et du droit à cette mobilité, mais je pense que cet élément-là est tout à fait essentiel à retenir.

La deuxième question est une question de cohérence entre le Nord et le Sud. L'exemple africain, nous invite à comprendre que de la même manière que l'Europe, comme cela a été dit à de nombreuses reprises aujourd'hui, est un espace en construction pour sa cohérence interne en matière de migration, de la même façon, elle est en train de construire un dialogue avec des régions au sud qui existent mais de façon très récente, qui sont une configuration en devenir de l'interdépendance entre les pays en question. La réalité c'est que si nous n'appuyons pas la construction de leurs propres capacités pour mutualiser les bénéfices de leurs échanges et de leurs dialogues, alors on peut rester longtemps dans une forme, disons, de faux-semblants ou, disons, de risque de malentendu.

Le dernier point en termes de cohérence, c'est le phénomène qui a été très très bien expliqué tout à l'heure, le phénomène de la migration sud-sud. Ces derniers mois ont été extrêmement féconds pour montrer que l'essentiel se passe au sud et que ne pas prendre en compte ces phénomènes, c'est manquer le rendez-vous avec la réalité des mobilités humaines dans cette partie du monde. De la même manière que l'Afrique sait bien l'attractivité du nord, de la même manière elle connaît parfaitement les mouvements migratoires qui font que les populations bougent au motif de leur recherche d'emploi et d'un sort meilleur dans le pays voisins. On a connu dans les années soixante-dix la prospérité gabonaise et la prospérité ivoirienne qui ont été des moteurs d'attractivité considérables de millions de gens. Pour les raisons que l'on connaît de conflit ou d'affaiblissement économique de ces pays, les mobilités changent et aujourd'hui un pays comme l'Afrique du Sud devrait être aussi intégré dans la relation intra-africaine et dans la relation nord-sud pour comprendre et accompagner ces réalités humaines.

Il y a donc un vrai débat politique complexe et, contrairement à ce que l'on imagine, le vase d'expansion des mobilités de populations, n'est pas majoritairement le nord, c'est majoritairement le sud. Qu'on le veuille ou non, et Milagros a eu parfaitement raison d'expliquer aussi que derrière tout cela il y a une question de temps, qu'on le veuille ou non, nous sommes condamnés les uns et les autres à aborder cette question comme un phénomène long. La transition démographique de l'Afrique nous mène à quelques années devant

nous; celle de l'Afrique de l'Ouest est beaucoup plus importante puisqu'elle connaît probablement un phénomène démographique que le monde n'a jamais connu dans sa propre histoire. Même si des dispositions, on ne sait lesquelles d'ailleurs, sur des Etats et des sociétés surtout qui culturellement et religieusement ont leur propre débat à conduire, même si les choses changeaient aujourd'hui, au minimum il faut attendre 2030-2040 pour voir le contexte changer. Donc, derrière tout cela nous savons bien que les dispositions que l'on pourrait prendre contre les migrations ne peuvent pas être factuelles, conjoncturelles et voilà pourquoi après Rabat il y a beaucoup à faire, et pour longtemps, et profondément, tout simplement parce que toute disposition conjoncturelle serait un peu comme le barrage contre le Pacifique.

Quelques idées à partager avec vous sur l'exemple français de la même manière que Milagros l'a fait sur l'exemple européen, pour montrer un paysage en mouvement; en 1974 c'est la fin en France de la migration officielle de travail qui était avec tous les dispositifs qui depuis ont été réévalués comme le rapprochement de conjoints ou des familles. Mais ce qui se passe aujourd'hui, n'est ni plus ni moins que la réponse à un phénomène de croissance tout à fait exponentielle et importante des chiffres de l'immigration entre 1997 et 2002 en France. Avec trois considérations qui se conjuguent pour avoir dicté les dispositions prises d'une part au plan domestique: la remise en question de notre société comme d'autres peut-être à réussir un modèle d'intégration, soit en termes de politique urbaine puisqu'il y a eu de très fortes concentrations urbaines de l'immigration, soit en termes de politique éducative ou de politique sociale avec évidemment un enjeu politique de prise en tenaille de la question migratoire et de la figure du migrant dans ce contexte là.

Dans une conjoncture plus longue, l'Europe aura à connaître des difficultés qui ne sont pas mineures en termes économiques; elle analysera la question migratoire dans la conjoncture longue de cette économie, et sur fond de démographie positive pour la France et d'un taux de chômage élevé avec une représentation qui a tendu à faire apparaître, là encore, l'immigration comme quelque chose de risqué qu'il fallait corriger, en tout cas apprivoiser, disons-le comme ça. Et enfin dans un contexte international compétitif à la fin des années quatre-vingt-dix, la France a voulu réévaluer son attractivité intellectuelle et a choisi une politique d'attraction des étudiants étrangers de telle sorte que son système universitaire redevienne compétitif. Elle l'a fait avec la volonté de diversifier l'immigration étudiante, si on peut employer le terme d'immigration

pour cette catégorie de la population - mais cela fait partie des statistiques-, en montant son seuil d'exigence sur le projet personnel de l'étudiant.

Le deuxième point, c'est le mouvement institutionnel entre 2005 et 2007 avant l'élection présidentielle, le mouvement a été longuement préparé par l'installation d'un comité interministériel de gestion et de contrôle de l'immigration; c'était la première fois que cette question était gérée de façon interministérielle; le Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du co-développement hérite de cette gestion dans trois directions: le repérage des phénomènes avec, sur les questions géographiques et thématiques une interrogation sur la mise en relation entre migrations et questions de développement; deuxièmement, une période d'expérimentation dans un dialogue bilatéral avec les pays concernés, avec l'élaboration d'accords et d'outils de gestion concertés des flux migratoires. Aujourd'hui le terme est « concerté », ce qui montre bien la volonté d'inscrire cela dans un dispositif global qui établisse une cohérence interne entre les accords de partenariat conclus en termes de coopération et les accords bilatéraux conclus en termes de gestion des flux migratoires. L'un et l'autre cheminent ensemble. Le codéveloppement, au fil de ces mois-là, s'est défini comme une recherche de ce que pouvaient être ces mobilités: la fabrication des deux lois du 24 juillet 2006 et du 21 novembre 2007 qui ont approfondi, corrigé, affiné celle que le précédent gouvernement en 2003 avait passée, ne sont, quand on les regarde de près, ces lois, nullement contradictoires avec le propos européen aujourd'hui tel qu'il est résumé par le C.A.G. du 20 novembre dernier; ces lois traitent dans les quatre volets de la promotion de l'immigration concertée, la lutte contre les détournements de procédure et la protection des droits des migrants, les questions d'intégration, c'est-à-dire cette forme d'apprentissage de la citoyenneté française accompagnée par l'Etat au départ du migrant puisque la dernière loi du 21 novembre l'accentue par des activités de formation, notamment, à la langue française de la même manière que nos collègues italiens le disaient pour eux ce matin. Enfin, la « carte compétences et talents » promeut une migration qualifiée, qui profite aux pays d'accueil et concerne des gens qui appartiennent à des pays avec lesquels nous avons des accords privilégiés, de telle sorte qu'ils ne perdent pas le contact avec leur pays d'origine.

Enfin, des dispositifs qui s'attachent à travailler sur l'épargne des migrants avec deux outils qui ont été créés au travers des deux lois: le compte épargne codéveloppement et le livret épargne co-développement.

Ce dernier est intéressant parce qu'il indique que le migrant épargnant comme tout citoyen français a droit à une prime d'État au moment de libérer son épargne; en même temps on accompagne l'investissement de cette épargne par des circuits bancaires appropriés de telle sorte que la sécurisation de cette épargne privée puisse être investie à la guise des intéressés vers des projets, soit d'investissements productifs, soit d'investissements qui peuvent être également domestiques.

Milagros a suggéré qu'il y aurait en effet un troisième volet à ouvrir au sein de l'Europe. Quand on regarde la destination des fonds privés des migrants, on voit bien que pour l'essentiel ils vont quand même aujourd'hui faire la substitution à des systèmes sociaux qui n'existent pas au sud, notamment l'éducation et la santé. Et qu'il est très probable - la France est très sensible au développement de systèmes assurantiels au sud qui protègent les pauvres du risque maladie, que nous aurions intérêt ensemble à imaginer des dispositifs qui puissent drainer cette épargne de façon sécurisée vers la protection des familles des migrants, non seulement pour leur accès aux soins de base et pour faire en sorte que ces gens-là vivent normalement, décemment sans être dans le risque permanent (il ne faut pas que la migration crée plus de pauvreté) mais aussi l'accompagnement, par exemple, de la scolarisation des enfants qui, comme vous le savez, en Afrique, est le premier poste, en concurrence avec la santé, des dépenses des familles.

Dernier point: peut-on construire cette cohérence européenne, car c'est vraiment notre sujet à tous ? D'abord, qu'on le veuille ou non, il y a, et même si tous les accords que nous passons, la France, l'Espagne le fait, etc., il y a par principe à un moment ou à un autre,

et nous le savons tous, une limite à la conditionnalité bilatérale dans les accords que nous passons. Nous savons bien que tous ces pays appartiennent à des régions, j'en citerai un exemple. Au cœur des accords, il y a souvent la question de la réadmission, qui est cruciale, des nationaux et des étrangers tiers. Il est clair que, par exemple, avec la région de l'Afrique de l'Ouest, on bute sur la réadmission des étrangers tiers tout simplement parce que tous ces pays ont à construire leur propre agrément mutuel de telle sorte que l'on puisse aller de l'avant.

Deuxième réflexion sur la conditionnalité, elle a été évoquée par Milagros tout à l'heure. Peut-on imaginer que le « paquet » développement conditionne la mise en place de politiques migratoires ? Je ne pense pas que quiconque ait l'intention d'aller complètement dans ce sens, parce que d'abord on voit bien que l'analyse de la demande l'emporterait sur l'analyse des besoins et des besoins de développement des pays. Au moment où les Objectifs du Millénaire du développement, notamment en Afrique, commencent à obtenir des résultats, il ne faut pas casser évidemment ce processus. Il y a aussi à éviter nos propres contradictions, le *brain drain* en est une. Enfin, la mondialisation modifie considérablement la donne. On voit bien que pour l'Europe il ne s'agit pas, il n'est pas possible de discuter longuement sur deux fronts avec les A.C.P., les pays A.C.P., l'un qui serait sur des accords économiques qui mondialiseraient ces pays, l'autre qui serait des accords de migration qui limiteraient les mobilités humaines. Il est clair qu'il y a une convergence à trouver entre tout cela et qui plaide pour des politiques de développement exigeantes certes, mais durables, et autonomes, la lutte contre la pauvreté restant la première urgence.

CLAUSURA DEL SEMINARIO

Presentadora: Lucía Sala, adjunta Unidad de Relaciones Internacionales de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), España

José Luis Rhi-Sausi

DIRECTOR DEL CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CESPI), ITALIA

Sylvain Itté

DIRECTOR DE FRANCE COOPÉRATION INTERNATIONALE (FCI), FRANCIA

Antonio Fernández Poyato

DIRECTOR DE LA FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS (FIIAPP), ESPAÑA



* Cargos vigentes en la fecha de celebración del Seminario.

Conocer y reflexionar sobre el fenómeno migratorio para contribuir a la formulación de políticas migratorias europeas sostenibles y justas constituye uno de los objetivos de base de la colaboración del CeSPI con la FIIAPP.

En particular, nuestra atención se ha centrado sobre tres ejes de reflexión. En primer lugar, nos hemos propuesto analizar las características y la dinámica de la movilidad humana en el África Subsahariana, con particular referencia al África Saheliana. En segundo lugar, nuestra reflexión considera el papel que pueden jugar los migrantes en el desarrollo de sus países de origen y de destino, esto es, la relación entre migración y desarrollo. En tercer lugar, y teniendo en cuenta los dos ejes anteriores, buscamos analizar y acompañar las políticas migratorias de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a la temática de la movilidad humana en el Sahel, el punto de partida es la relación entre la pirámide demográfica, caracterizada por una fuerte presencia de población joven (*youth bulge*), y un mercado de trabajo reducido y fuertemente segmentado. Nuestro análisis considera las políticas públicas que permitan un mayor equilibrio urbano-rural, las características del sector informal, las políticas laborales dirigidas a jóvenes. A partir de ello, se busca indicar cómo las políticas de cooperación europea pueden ser más funcionales a tales temáticas.

Otro aspecto significativo de la movilidad humana en el África Saheliana está condicionado por la particular vulnerabilidad ambiental, económica y demográfica del área, que hace crecer el potencial migratorio de medio y largo plazo. Ya actualmente los países sahelianos producen flujos importantes

de migraciones forzadas, en parte provocados por situaciones de conflicto, a su vez relacionados a la fragilidad política de sus Estados.

Por lo que respecta migración y desarrollo, nuestra reflexión presta atención a la inclusión económica y financiera de los migrantes en la UE y a los mecanismos para canalizar y valorizar el uso de las remesas en los países de origen. Un ejemplo de esta línea de trabajo es la colaboración del CeSPI con la Asociación Bancaria Italiana (ABI), que ha permitido medir la inclusión financiera y trazar programas para hacer virtuosa la relación entre migrantes y sistema bancario.

Por último, como muestran las relaciones de este seminario, la colaboración del CeSPI con la FIIAPP se concentra en el seguimiento y el análisis comparado de las políticas migratorias europeas y el diálogo con los países africanos. Desde hace una década, la Unión Europea (Consejo de Tampere, 1999) se propone como objetivo programático construir partenariados en materia migratoria con países de emigración y de tránsito, pero sólo recientemente (Consejo de Hampton Court, 2005); frente a los límites cada vez más evidentes de los enfoques tradicionales, esta orientación programática se ha vuelto una prioridad política. En el plano político-diplomático se observan algunos resultados tangibles: a partir de los diálogos sectoriales euroafricanos iniciados en Rabat (julio, 2006)



y en Trípoli en noviembre del mismo año, hasta la incorporación de la temática migratoria en el Plan de Acción 2008-2010 para la actuación del partenariado estratégico UE-África adoptado en Lisboa en

diciembre de 2007. Es en este cuadro que la colaboración FIIAPP-CeSPI busca contribuir para que los esfuerzos político-diplomáticos se traduzcan en realizaciones concretas.

France Coopération Internationale, opérateur du ministère des Affaires étrangères et de l'administration en charge des migrations et du co-développement

Créée en 2002 sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de la Fonction publique, France Coopération Internationale (FCI) est une structure à vocation pluridisciplinaire et interministérielle, dont la principale mission consiste à mobiliser l'expertise technique française à l'étranger. FCI intervient également comme opérateur des administrations françaises ou en réponse à des appels d'offres internationaux, en particulier européens.

Depuis 2007, FCI est également l'opérateur du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du co-développement. A ce titre, FCI intervient pour le compte du gouvernement français dans le domaines des migrations et du co-développement, notamment dans le cadre des programmes européens relatifs à ces thématiques.

Un acteur émergent : les collectivités territoriales

En France, les collectivités territoriales jouent un rôle de plus en plus important en matière de coopération internationale. Fort de ce constat, FCI s'attache à impliquer et associer les villes, départements ou régions à ses projets, car les collectivités territoriales sont concernées au premier chef par la problématique des migrations et du co-développement. Vous me permettrez d'ailleurs à cet égard de saluer la présence aujourd'hui de Mme Boco-gnani, maire adjointe de la ville de Marseille.

FCI a ainsi conclu des accords de partenariats avec plusieurs régions françaises, afin de leur faciliter l'accès

aux financements internationaux.

FCI s'est par ailleurs engagé à apporter son expertise dans le montage et la rédaction de réponses à des appels d'offres intéressant la région Aquitaine ou la Ville de Lyon.

Réciproquement, FCI peut s'appuyer sur l'expertise, nombreuse et de très grande qualité, de ces collectivités pour répondre à des appels d'offre de la Commission européenne.

Notre objectif commun est d'encourager et de faciliter l'interaction entre les politiques nationales et locales afin d'unir nos efforts et nos compétences au service d'une coopération internationale juste et efficace.



Des partenaires en Europe et dans les pays générateurs de flux migratoires

FCI attache bien évidemment une grande importance au développement des relations avec ses homologues européens et nous avons conclu des partenariats avec des opérateurs comme la FIIAPP, FORMEZ, CTB, CEDP, Lux-dev...

Pour répondre au défi que représentent les migrations, notamment en provenance des pays africains, il est en effet indispensable que les agences européennes de coopération, particulièrement celles du Sud de l'Europe (FIIAPP, FORMEZ, CEDP) travaillent main dans la main.

Mais, il est tout aussi indispensable de travailler main dans la main avec les pays dont sont originaires ces migrations. A cet égard, nous pouvons nous appuyer sur notre expérience dans de nombreux Etats africains, sur les partenariats que nous avons conclus avec certains d'entre eux, et sur la présence d'un grand nombre d'assistants techniques européens auprès des gouvernements africains. Autant d'atouts qui nous permettent d'élaborer une réponse adaptée aux besoins du continent africain.

C'est dans cette perspective que FCI s'est engagé dans une démarche partenariale avec les opérateurs des pays dont sont originaires ces migrations. Un accord est ainsi en cours de conclusion avec l'Agence Tunisienne de Coopération Technique (ATCT). L'idée est de travailler ensemble dans le cadre de coopérations triangulaires pour pouvoir agir sur les zones et les sujets d'intérêt commun grâce au montage de projets mobilisant de l'expertise publique. Notre objectif partagé est en effet de parvenir à un système d'échanges croisés entre experts français et tunisiens pour l'exécution de projets d'Assistance Technique.

Ce type de coopération, on en conviendra, est une réponse tout à fait concrète à l'approche globale préconisée par le Conseil européen de décembre 2005 qui vise à accroître la collaboration entre pays de départ, de transit et de destination des flux migratoires.

Valoriser l'atout des diasporas établies sur nos territoires

Je conclurai en disant qu'au delà de ces recommandations, les faits militent pour ce type de démarche. Je pense d'une part à la raréfaction et au vieillissement de nos viviers d'experts, qui rendent absolue la nécessité de faire appel à l'expertise venant de l'immigration.

Je pense d'autre part, et surtout, qu'il serait absurde que nous fassions l'économie de l'apport fondamental que représentent les différentes diasporas établies sur nos territoires dans la perspective du développement de leurs pays d'origine.

Con su presencia, la de los colegas españoles y la de los invitados de Francia e Italia, hemos hecho algo que para nosotros es muy importante, que es honrar lo que decimos que somos. Decimos en el folleto institucional que somos un actor europeo, la FIIAPP, para la gobernabilidad democrática, y que queremos construir y compartir Europa. Gracias a la presencia de ustedes y a la colaboración muy activa en este seminario, creo que estamos honrando aquello que decimos que somos, pero también su presencia, su colaboración, nos ha ayudado a algo muy especial. Podría decirse que hoy hemos asistido a la mayoría de edad, a la presentación en sociedad de un programa que es ya un programa clave, un programa estratégico de la FIIAPP, que es el programa de Migración y Desarrollo. Es la manifestación pública de un excelente saber hacer.

Yo quisiera que esos agradecimientos y felicitaciones que nos han hecho llegar, trasladarlos a su vez a María Jesús, que es la responsable de este programa, y a su equipo.

FIIAPP es un equipo de equipos, y hoy el equipo de Migración y Desarrollo ha conseguido algo que con mucho tesón veníamos persiguiendo desde hace tiempo, y es sentar en una misma sala para reflexionar conjuntamente actores tan diversos. Actores y responsables públicos de alto nivel del mundo de la cooperación al desarrollo. Hemos tenido a una excelente pareja que nos ha ayudado sobremanera con sus reflexiones y sus propuestas, a Milagros y a Jean-Christophe, pero hemos tenido también al mundo de la inmigración, de

la migración, a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de España, a Patrick Cohen y también a Sandro Gozi. Por tanto, hemos tenido la representación de los ministerios de Inmigración, de Interior y del mundo de la cooperación. Y hemos contado con algo que se ha subrayado a lo largo de la jornada y en lo que

yo quiero también insistir y poner en valor, que es esa reflexión conjunta del mundo de la academia, del mundo de la política, del mundo de la alta función pública para dialogar conjuntamente sobre propuestas, sugerencias y cómo seguir avanzando. Por tanto, gracias a todos los ponentes, gracias a todos los participantes que han hecho posible que efectivamente hayamos conseguido ese objetivo que el programa Migración y Desarrollo, María Jesús y todo su equipo perseguían.

También agradecer muy especialmente, creo que es la primera vez que nos encontramos en un encuentro de esta magnitud, al equipo directivo de CeSPI. Silvano, presidente CeSPI, gracias por estar aquí acompañándonos. Realmente la institución, CeSPI, y él mismo siempre han atendido nuestras peticiones de colaboración y hemos estado encantados cuando nos lo han requerido. Por supuesto a José Luis y también a Ferruccio y a Marcos. José Luis insiste siempre en algo y hoy lo ha hecho también y yo así en confianza casi le regalo. Dice: “Nosotros tenemos asimetrías, somos sólo un



1. Se trata de una transcripción literal de la intervención de Antonio Fernández Poyato en la clausura del Seminario sobre Políticas Europeas de Migración y Desarrollo.

laboratorio de ideas...”. No sé si tenéis asimetrías. En cualquier caso tenéis complementariedad. Y para nosotros esa capacidad estratégica de reflexión desde Europa sobre cuestiones sobre las que desde FIAPP trabajamos, la verdad es que es una complementariedad fundamental. Sois un socio estratégico. Gracias a todo el equipo de CeSPI por acompañarnos hoy aquí.

Como pueden observar, France Coopération Internationale y FIAPP son ya dos socios que trabajan conjuntamente y a diario en estas cuestiones.

Pondré en valor dos o tres cosas nada más de lo que creo que hemos hecho hoy aquí y debemos continuar. Creo que estamos movilizandoo ideas, movilizandoo personas, movilizandoo la mejor inteligencia europea a favor de la causa de la migración, del desarrollo y de África. Y en ese sentido creo que debemos seguir trabajando como europeos construyendo, como decía Jean Christophe, una cultura común desde la pedagogía de lo que es el fenómeno de la inmigración, desde el reforzamiento del enfoque global, el diálogo y el acompañamiento de procesos.

Alguien decía hace algunos días con mucha autoridad, y yo comparto esa idea, que Europa es hoy el laboratorio de ideas que está dando más y mejores respuestas a los desafíos de la globalización. Creo que en esa tarea tenemos que comprometernos las instituciones que aquí estamos representadas, pero también toda la comunidad académica, científica que hoy ha estado aquí presente.

Europa es hoy un actor global; comparte valores y desafíos con muchas regiones del mundo, desde luego África, América Latina y otras, y tenemos que dar respuestas a problemas que son comunes. No importa de qué hablemos. Los temas principales que nos ocupan tienen la misma raíz, que es la desigualdad y, por tanto, tenemos que tratar de dar respuestas desde la perspectiva de Europa a ese desafío de la desigualdad, de las brechas, de las fronteras desiguales, etcétera.

Llamaría la atención sobre algo que nuestras fundaciones y nuestras instituciones tienen que hacer, pueden hacer y deben hacer, que es el de la pedagogía sobre los temas de la migración. La migración está instalada ya en las agendas públicas y debemos acompañar esa Agenda que nos cita frecuentemente. Yo creo que hoy con Patrick hemos dialogado sobre esa responsabilidad compartida de preparar París, de preparar Rabat 2 y, en consecuencia, ver de qué manera podemos acompañar no sólo a la Comisión Europea, no sólo a las Naciones Unidas, no sólo a la Cumbre Iberoamericana, sino a

aquellas instituciones que demandan de instrumentos que acompañan no sólo la reflexión sino también la acción.

En este proceso pedagógico es muy importante señalar, una vez más, que el fenómeno de la inmigración no supone un problema o una amenaza para la estabilidad y la prosperidad de los países que la experimentan. Por el contrario, constituye un valioso potencial de cambio social y desarrollo humano para todos los países del mundo.

Desde luego, no se trata de un fenómeno nuevo o desconocido para nuestras sociedades y esto lo sabemos muy bien en Europa, donde, a lo largo de nuestra historia, hemos experimentado las diferentes modalidades migratorias. La inmigración, como cualquier otra realidad social, presenta algunos aspectos negativos que ineludiblemente debemos resolver para poder garantizar que nuestras sociedades y los inmigrantes se puedan beneficiar de sus efectos positivos.

Quisiera citar una frase, una reflexión que hacía el Presidente Rodríguez Zapatero la semana pasada en su intervención ante el Parlamento Europeo. Decía el Presidente Zapatero que “la inmigración es una realidad que marca y marcará aún más la Agenda europea y que afecta a aspectos muy sensibles del proyecto europeo”. Yo creo que ésta es una idea, una reflexión, que nos debe invitar, en efecto, a reflexionar cómo el proyecto europeo y la inmigración se relacionan y cuáles son las respuestas desde Europa, como decía Jean Christophe, con nuestros valores, nuestros principios, nuestra manera de aproximarnos a los desafíos, siempre desde el diálogo y la concertación.

Para concluir quisiera invitar a mis colegas a que sigamos trabajando juntos. Que sigamos trabajando juntos desde esa responsabilidad compartida y desde ese liderazgo al que tenemos que asociar a otros países europeos y a otros países de la UE para asegurar que, en efecto, trabajamos de manera eficaz aportando cada cual aquello en lo que pueda tener una fortaleza y tratando de complementar aquellas cuestiones que están más presentes en la Agenda de la Migración y el Desarrollo. Todo ello, desde un marco de diálogo, concertación, pero, sobre todo, de coordinación, complementariedad y coherencia.

Esta mañana decía un ponente que iba a tratar, no sé en qué medida lo consiguió, de atenerse al título de su conferencia. La verdad es que era muy difícil. Yo creo que nosotros hemos tenido también esa dificultad, atenernos al título de este seminario que es “Políticas

europas de migración y desarrollo”. Yo creo que ha estado muy bien. Que no sólo era inevitable sino que era conveniente que habláramos con un enfoque muy amplio, muy integral de las cuestiones de migración de integración, de movilidad etc. Siempre con el objetivo hablo ahora como director de FIIAPP, de ser útiles en los procesos de migración y desarrollo.

Tenemos que promover experiencias y ciertas capacidades para acompañar ese proceso. Por eso me parece muy pertinente ir concluyendo con lo que nos recordaba uno de los intervinientes, que es ir a las causas originarias de las migraciones y profundizar ese análisis desde el punto de vista de lo que son las relaciones económicas internacionales y lo que son las asimetrías y las desigualdades.

Nos han quedado temas por tratar. Y creo que eso formará parte de futuros seminarios, tenemos que profundizar el tema de la globalización y cómo afectan las migraciones, algo se ha apuntado, también la feminización de las migraciones, tenemos que seguir trabajando en algunas de las cuestiones que se nos suscitaban en las últimas intervenciones.

En definitiva, tenemos un desafío que es cómo europeizar la Agenda de la Migración y el Desarrollo. Yo quiero trasladarle a Patrick nuestra disposición, desde luego de la FIIAPP, y las tres instituciones hemos hablado en ese sentido, para acompañaros en lo que

son nuestras tareas de gestión, de acción no sólo de reflexión en la preparación de la Cumbre de París, para que pueda ser una cumbre que signifique un hito, que podamos pasar de la declaración política, del compromiso político a los programas y proyectos que den respuestas y den credibilidad al compromiso de la Unión Europea con África.

Iniciamos la mañana con un desafío que parecía imposible de abordar y creo que podemos sentirnos satisfechos. La propia Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración lo decía esta mañana: cuando se empezaron a plantear estos temas en Europa la miraban con cierta desconfianza, prestaban más o menos atención y, sin embargo, el tema se encuentra en la agenda y cada vez existe un mayor compromiso para su traslación en políticas que promuevan los vínculos entre las migraciones y desarrollo.

Creo que es pertinente una vez más citar al padre fundador de Europa, Jean Monnet, cuando se le preguntaba, a propósito de los procesos de construcción europea, si era pesimista u optimista; él decía: “No soy pesimista ni optimista, estoy determinado, estamos determinados a construir Europa”. Nosotros estamos determinados a ser unos instrumentos útiles al servicio de nuestros Gobiernos en el objetivo de hacer de la migración y el desarrollo una asociación estratégica que dé una de respuesta al compromiso de Europa con África.

El importante despliegue diplomático realizado por España en los últimos años ha conseguido incorporar la gestión de los flujos migratorios a las agendas de los socios europeos y de los vecinos africanos. Las conclusiones de Hampton Court, la visión global de la Migración del Consejo Europeo de diciembre de 2005 o las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 2006, son algunos ejemplos. Asimismo, merece una mención especial la Conferencia Ministerial Euro-África sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat en julio de 2006 y promovida por España, Francia, Marruecos y Senegal.

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) ha venido, en los últimos años, sumando sus esfuerzos a los realizados por el Estado español y la Comunidad Internacional por optimizar los beneficios que la movilidad humana genera. En esta ocasión hemos querido dar un paso más y, en colaboración con nuestros aliados del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) de Italia y France Coopération Internationale (FCI) de Francia, hemos organizado este seminario.

El seminario “Políticas Europeas de Migración y Desarrollo”, celebrado en Madrid el pasado 3 de diciembre de 2007, contribuyó a identificar los elementos básicos que debería contener una política común europea de migración, sensible con las características y contextos políticos de los países representados, que permita consolidar la visión de la migración como un sistema que une de manera orgánica a los países de origen, tránsito y destino y asignar de manera estable los recursos y medios para gestionar de forma integral los fenómenos migratorios, especialmente los de origen subsahariano que, según las proyecciones más actuales, van a seguir creciendo.