

Francesco Grandi

La diplomazia delle frontiere^(*)

Le migrazioni dall'Africa verso l'Europa nel contesto delle transizioni politiche in atto, del conflitto militare in corso sul territorio libico, dei nuovi scenari di tensione nei paesi del Medio Oriente, della drammatica emergenza umanitaria che investe il Nord Africa, si impongono come una questione nodale per l'Europa. Non solo per gli stati membri della sponda Sud alle prese con la gestione contingente dell'accoglienza dei flussi dalla Libia e dalla Tunisia ma per l'intero assetto della governance europea del fenomeno migratorio. Risposte politiche e operative realistiche ed efficaci dipendono dalla capacità di rappresentarsi in modo consapevole la natura complessa dei processi migratori (delle determinanti strutturali e delle dimensioni multidimensionali a essi connesse) e di condividere, in una prospettiva che guardi oltre l'emergenza, strumenti di governo d'area e internazionali che superino le fragilità di quelli attuali.

Un'istantanea drammatica e istruttiva

I dati resi disponibili dall'unità di crisi dell'International Organization for Migration (Iom) per il Medio Oriente e il Nord Africa, sono utili non solo a comprendere i confini mobili dell'emergenza umanitaria e i territori che ne sono maggiormente investiti ma a fotografare alcuni elementi apparentemente eccentrici

rispetto a una lettura di quei contesti che è stata per molto tempo condivisa.

Il primo, più generale, riguarda l'impatto con *scenari evolutivi* precipitosi in aree che erano state per un ventennio sostanzialmente derubricate dallo sguardo delle diplomazie europee, maggiormente impegnate sulle transizioni a Est. Le politiche bilaterali con gli stati nordafricani (quelle per la sicurezza come quelle per le risorse energetiche) richiedevano in fondo, per loro stessa natura, una stabilità d'interlocuzione. Quel fronte meridionale pensato sicuro perché percepito come sostanzialmente immobile era in realtà attraversato da spinte di carattere demografico, socio-economico, culturale che da almeno un trentennio disegnavano una mappa di squilibri e polarizzazioni territoriali di cui le migrazioni interne ed esterne hanno rappresentato uno dei fattori strutturali.

Il secondo elemento riguarda la composizione dei flussi in uscita dalla Libia, le traiettorie di fuga e di ritorno che descrivono. Come era accaduto in altre crisi, sono gli immigrati coloro che per primi fuggono dal teatro degli scontri. La stragrande maggioranza di essi è composta da lavoratori originari dell'Egitto, della Tunisia e dei paesi dell'Africa sub-sahariana che vogliono tornare nel loro paese e non puntano all'Europa. Essi rappresentano una com-

No. 209 - MAY 2011

Abstract

The migration from Africa towards Europe, in the present political, military and humanitarian context, represents a crucial variable for Europe.

This is an issue not only for the Mediterranean Member States – which have to manage the flows of people migrating from Libya and Tunisia – but it is an issue also for the entire infrastructure of European governance .

Francesco Grandi, Head of Unit Migration, Synergia.

(*) The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

ponente di quei contingenti di lavoratori che si spostano sulla direttrice sud-sud delle migrazioni globali e che alimentano segmenti importanti di sistemi migratori circolatori, stagionali, di popolamento medio-lungo. Ovvero di flussi che non sono automaticamente destinati ad attraversare il Mediterraneo verso l'Europa. La Libia, infatti, come l'Arabia Saudita, il Bahrein, gli Emirati Arabi, il Kuwait, l'Oman e il Qatar, rappresenta, grazie alla combinazione tra scarsità di manodopera e ricchezza di risorse, un polo attrattore delle migrazioni d'area e di quelle internazionali. In altri termini vediamo rappresentata in quell'immagine di fuga drammatica la dinamica di un paese *d'immigrazione* e non semplicemente *di transito* come siamo stati abituati a pensarlo.

La diplomazia della frontiera

L'etichetta del paese di transito (e il caso libico è in questo emblematico) e delle migrazioni di transito è per alcuni analisti un paradigma in grado di rappresentare paesi di destinazione dei flussi come "corridoi di scorrimento" verso l'Europa, trasformando tout court i migranti presenti nel paese in potenziale migratorio in partenza per le sponde nord del Mediterraneo. Esisterebbe un nesso funzionale tra questa lettura del fenomeno e le strategie di securizzazione dell'immigrazione europea, ma non solo questo. Infatti, per l'ordine migratorio mediterraneo che matura nella seconda metà degli anni '90 il paradigma della migrazione di transito risponderebbe efficacemente a più interessi convergenti. Da un lato, permette di strutturare una diplomazia che usa la "minaccia immigrazione" per incrementare il potere negoziale degli stati della sponda sud nell'arena internazionale,

ottiene l'opportunità di contrattare un miglior trattamento per i propri cittadini che emigrano anche illegalmente, rende funzionale l'apporto di assistenza tecnica di agenzie internazionali per la gestione dei flussi. Sul lato dei paesi della sponda nord, significa poter dar seguito al disegno di *esternalizzazione delle politiche di controllo* con formule bilaterali prima e multilaterali poi, testando sul campo della *soft security* delle migrazioni, si pensi di nuovo al caso della Libia, l'affidabilità di partner con i quali non meno contava aprire le agende in campo energetico e la collaborazione sull'*hard security*.

Al netto della convergenza di interessi, il dispositivo degli accordi bilaterali quando si regge su una rappresentazione parziale del fenomeno migratorio, è cauto nel concedere "quote" per l'immigrazione regolare, ha strumenti limitati per controllare la corretta redistribuzione dei benefici che gli accordi possono procurare ai paesi di origine dei migranti, può rimanere lo strumento di regolazione principe da adottare per la gestione delle migrazioni euro-mediterranee? E, oltre la sua ragione pragmatica di breve periodo, se protratto a lungo con il mandato prioritario dell'esternalizzazione del controllo, non rischia di risultare inefficace e di produrre effetti collaterali contraddittori?

È stato inoltre osservato che le cooperazioni in materia di sicurezza eccessivamente concentrate sulle frontiere più difficilmente colpiscono quelle organizzazioni criminali che gestiscono la logistica delle tratte e dei passaggi di cui si compongono le rotte migratorie. I trafficanti arrivano a controllare percorsi di migliaia di chilometri e possono operare e crescere in un contesto normativo che è

ancora debole nei dispositivi di contrasto e in aree geografiche in cui il controllo della mobilità illegale organizzata dalle organizzazioni criminali spesso non è distinguibile da quella degli altri flussi. Alcuni osservatori sottolineano addirittura come i respingimenti alla frontiera (così come alcune forme di *refoulement* incentivato) possano diventare forme di finanziamento indiretto dei network dello *smuggling*, dal momento che chi ha fallito la prima volta e vuole comunque migrare reitera i tentativi tornando a rivolgersi alle organizzazioni criminali.

A fronte di questo, è chiaro che l'agenda di sicurezza delle frontiere gestita attraverso la frammentazione degli accordi bilaterali può rimanere un'opzione valida e di una qualche efficacia solo se oltre la logica del contenimento è in grado di aprire capitoli negoziali che siano in grado di operare sui nodi strutturali delle migrazioni, magari in una prospettiva progressivamente multilaterale.

La diplomazia dello sviluppo euro-mediterraneo

Alle spalle delle sollevazioni nordafricane stanno cause strutturali che non suonano nuove per il dibattito sullo sviluppo. Forti disparità geografiche con polarizzazioni progressivamente più forti tra aree arretrate e zone integrate, diseguale distribuzione del reddito e dell'infrastrutturazione, incremento delle migrazioni interne verso le aree urbane e i mercati del lavoro regionali più attrattivi. Una struttura demografica in cui il 60% della popolazione ha meno di 25 anni, un basso tasso di occupazione e una rapida crescita, numericamente imponente, di forza lavoro, una forte pressione delle

donne per l'ingresso nel mercato del lavoro.

Per quanto la voce Mediterraneo sia rimasta marginale nell'agenda europea e nei suoi documenti di programmazione strategica, i fattori in gioco non sono trascurabili e incrociano di necessità il tema delle migrazioni: transizione politica e istituzionale, divario di sviluppo, squilibri demografici, sicurezza delle frontiere, minaccia terroristica, approvvigionamento energetico, erosione di partenariati commerciali a favore delle potenze asiatiche. Quale modello di sviluppo si sta immaginando di sostenere laddove persistono forti disegualianze e sono fragili, se non del tutto assenti, dispositivi redistributivi della ricchezza e architetture di welfare funzionanti? I nodi della riflessione riguardano le risorse in termini di reale capacità di investimento (in un momento di crisi economica globale), di liberalizzazione degli scambi commerciali (si riuscirà a superare l'ostacolo sulle politiche agricole?) e di libera circolazione delle persone (con quali politiche sulla mobilità euro-mediterranea?).

Anche nell'agenda dello sviluppo le migrazioni devono collocarsi nella giusta prospettiva perché le politiche non ne deprimano le potenzialità. L'impegno di cooperazione con i paesi di origine che immagina come esito la "fine delle migrazioni" rischia di essere anacronistico e antistorico (perché la mobilità è strutturale e le interdipendenze pervasive tra luoghi anche molto distanti la alimentano costantemente) e di rappresentare solo una versione aggiornata delle politiche di contenimento.

Una lezione importante è venuta in questi anni dall'esperienza di co-operazione decentrata nel coinvolgimento attivo degli

immigrati nei processi di sviluppo dei loro paesi di origine. Un'altra viene dalle suggestioni e dai riscontri empirici delle teorie sulle "transizioni migratorie" che vedono nello sviluppo umano un driver che può spingere a più alti livelli di migrazione (per la perdita di ostacoli al movimento, la crescita delle aspirazioni, l'aumento della specializzazione professionale). Ne deriva l'idea che le migrazioni siano parti integrali dei più ampi processi di sviluppo e di cambiamento sociale e politico. Proprio per questa ragione, oltre ai finanziamenti per i *take off* di sviluppo, il tema della mobilità umana e della sua gestione non discriminatoria diventa ineludibile. E lo diventa nella direzione di flessibilizzare le politiche migratorie per incentivare la circolazione pendolare delle intelligenze, delle eccellenze, delle professionalità, contenendo il rischio della "fuga dei cervelli" e favorendo la proattività delle diaspore, insomma inaugurando un ordine migratorio euro-mediterraneo che sia all'altezza della costituzione di un nuovo spazio economico comune.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2011