

***“Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione”***

*(Articolo 2, 1° comma della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani)*

***“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”***

*(Artículo 2, 1° párrafo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)*





International Institute of Humanitarian Law  
Institut International de Droit Humanitaire  
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

**Iniziative Italiane per il Bicentenario dell'Indipendenza dell'America Latina**

## **Flussi Migratori dall'America Latina: Diritto, Politiche, Prospettive**

**Atti del Seminario Internazionale 22-23 novembre 2010**

Roma, Istituto Italo-Latino Americano,  
Sala degli Specchi, Palazzo Santacroce

**Iniciativas Italianas para el Bicentenario de la Independencia de América Latina**

## **Flujos Migratorios de América Latina: Derecho, Políticas, Perspectivas**

**Actas del Seminario Internacional 22-23 noviembre 2010**

Roma, Instituto Italo-Latino Americano,  
Sala degli Specchi, Palazzo Santacroce

Hanno curato la presente pubblicazione  
Dario Carminati e Marina Gori

Dario Carminati è Consigliere speciale dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (IIDU) sul Diritto dei Rifugiati e delle Migrazioni. Esperto di Diritto Internazionale dei Diritti Umani e dei Rifugiati, è stato alto funzionario delle Nazioni Unite, rappresentando l'Alto Commissariato per i Rifugiati in Chile, Mozambico, Giordania, Yugoslavia e Angola; ha ricoperto incarichi in zone di conflitto e post conflitto come esperto di legislazione sull'asilo, le migrazioni e il controllo integrato delle frontiere.

Marina Gori è avvocatessa e membro dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (IIDU). Lavora nell'ambito della tutela dei diritti umani dei migranti e dei minori; è stata docente di master sull'infanzia nell'Università di Barcellona; coordinatrice dell'Area Giuridica della sezione spagnola di ECPAT International -*End Child Prostitution, Child Pornography, and Trafficking of Children for Sexual Purposes*- e del progetto "Sfruttamento Sessuale Commerciale Infantile, un Crimine contro l'Umanità"; membro della Giunta Direttiva di ACIM -Asociación Catalana para la Infancia Maltratada- e de la Sectorial d'Immigració de la Federació Catalana de Voluntariat Social (FCVS).

El cuidado de esta publicación ha estado a cargo de  
Dario Carminati y Marina Gori

Dario Carminati es Consultor del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIDU) en Derecho Internacional para los Refugiados y las Migraciones. Experto en Derecho Internacional de Derechos Humanos y los Refugiados, fue, en los últimos 30 años, funcionario superior de Naciones Unidas, como Representante para el Alto Comisionado para los Refugiados en Chile, Mozambique, Jordania, Yugoslavia y Angola, así como en zonas de conflicto y post-conflicto como experto sobre la legislación en materia de asilo, migración y administración integrada de las fronteras.

Marina Gori es abogada y miembro del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIDU). Trabaja en el ámbito de la protección de los derechos humanos de los migrantes y los niños; fue profesora de cursos de posgrado sobre la infancia en la Universidad de Barcelona; coordinadora del Área Jurídica del departamento español de ECPAT International -*End Child Prostitution, Child Pornography, and Trafficking of Children for Sexual Purposes*- y del proyecto "Explotación Sexual Comercial Infantil, un Crimen contra la Humanidad"; miembro de la Junta Directiva de ACIM -Asociación Catalana para la Infancia Maltratada- y de la Sectorial d'Immigració de la Federació Catalana de Voluntariat Social (FCVS).

## **L'ISTITUTO RINGRAZIA PER IL LORO CONTRIBUTO**

---

*Il Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per i Paesi delle Americhe, Roma*

*Il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Roma*

*L' Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Ginevra*

*L' Istituto Italo-Latino Americano, Roma*

## **EL INSTITUTO AGRADECE POR SU CONTRIBUCIÓN**

---

*El Ministerio de Asuntos Exteriores, Dirección General para los Países del Continente Americano, Roma*

*El Ministerio del Interior, Departamento para la Libertades Civiles y la Inmigración, Roma*

*La Organización Internacional para la Migración, Ginebra*

*El Instituto Italo-Latino Americano, Roma*

## PRESENTAZIONE

La presente pubblicazione contiene gli atti del seminario “Flussi migratori dall’America Latina: diritto, politiche, prospettive”, organizzato dall’Istituto Internazionale di Diritto Umanitario in occasione del bicentenario dell’indipendenza dell’America Latina e tenutosi il 22 e il 23 novembre 2010 a Roma nella sede dell’Istituto Italo -Latino Americano.

L’iniziativa è stata resa possibile grazie al contributo della Direzione Generale per i Paesi delle Americhe del Ministero degli Affari Esteri, del Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno e dell’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

L’incontro ha considerato gli aspetti che contraddistinguono gli attuali flussi migratori provenienti dall’America Latina verso l’Europa e l’Italia nel contesto dell’attuale fase storica che mette in evidenza il carattere strutturale del fenomeno migratorio a livello globale. In particolare sono state analizzate le cause di tali flussi migratori e il loro impatto, sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione, nonché le prospettive di cooperazione atte a contribuire alla soluzione delle problematiche evidenziate.

Un rilievo particolare è stato dato all’attuale sistema normativo italiano e dell’Unione Europea destinato a regolamentare il fenomeno migratorio, nonché agli standard internazionali dei Diritti Umani Fondamentali dei migranti, sanciti dal Diritto Internazionale dei Diritti Umani nel quale tale sistema normativo si colloca. E’ stata altresì messa in evidenza l’evoluzione normativa che accompagna il processo di integrazione politica dei paesi latino americani anche per quanto riguarda il fenomeno migratorio e i flussi regionali interni.

Al seminario hanno partecipato esponenti del mondo accademico di diverse discipline e autorevoli rappresentanti di istituzioni governative e organizzazioni non governative, italiani, europei e provenienti dai paesi latino americani, nonché esponenti di prestigiose organizzazioni internazionali che operano nel settore dell’immigrazione, in difesa dei diritti umani e nel campo della cooperazione. Di qui l’ampiezza e la varietà delle tematiche trattate e la ricchezza delle diverse prospettive di analisi che sono state messe in campo e che hanno contraddistinto il dibattito.

La forte presenza di rappresentanti sia dei paesi d’origine che del governo italiano nonché di membri di autorevoli organizzazioni internazionali e la partecipazione delle stesse comunità dei migranti ha contribuito a rafforzare il dialogo ed a tracciare ipotesi di cooperazione, con la raccomandazione adottata di poter continuare questa iniziativa sia in Italia che in America Latina.

Le lingue di lavoro sono state l’italiano e lo spagnolo e gli interventi qui riprodotti sono nella lingua originale.

Dario Carminati e Marina Gori

## PRESENTACIÓN

Esta publicación contiene las actas del seminario “Flujos migratorios de América Latina: derecho, políticas, perspectivas”, organizado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en ocasión del bicentenario de la independencia de América Latina y que se celebró el 22 y 23 de noviembre de 2010 en Roma, en la sede del Instituto Italo-Latino Americano.

La iniciativa a sido posible gracias a la contribución de la Dirección General para los Países del Continente Americano del Ministerio de Asuntos Exteriores, del Departamento para la Libertades Civiles y la Inmigración del Ministerio del Interior y de la Organización Internacional para la Migración.

El encuentro examinó los aspectos que caracterizan los actuales flujos migratorios de América Latina a Europa e Italia en la fase actual de la historia que pone de manifiesto el carácter estructural de la migración a nivel mundial. En particular se analizaron las causas de dichos flujos migratorios y su impacto tanto en los países de origen como en los de destino, así como las perspectivas de cooperación que pueden contribuir a la solución de los problemas que salen a la luz.

Se hizo especial hincapié en el marco normativo que rige hoy en Italia y la Unión Europea en materia de migración, así como en el sistema de las normas internacionales de los Derechos Humanos fundamentales de los migrantes, establecidas por el Derecho Internacional de Derechos Humanos en que aquel marco normativo tiene cabida. Además se puso de relieve los cambios normativos que acompañan el proceso de integración política de los países de América latina también con respecto al tema de la migración y los flujos regionales internos.

El seminario contó con la participación de académicos de distintas disciplinas y representantes influyentes de instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, italianos, europeos y de países de América Latina, así como representantes de prestigiosas organizaciones internacionales que se ocupan de la inmigración, los derechos humanos y la cooperación. De ahí la amplitud y profundidad de los temas tratados y la riqueza de las diferentes perspectivas de análisis que se plantearon y que han marcado el debate.

La fuerte presencia de representantes de los países de origen y del gobierno italiano, así como de miembros de prestigiosas organizaciones internacionales y la participación de la mismas comunidades de inmigrantes ha contribuido a fortalecer el diálogo y plantear hipótesis de cooperación, con la recomendación que se adoptó para continuar con esta iniciativa en Italia y en América Latina.

Los idiomas de trabajo han sido el italiano y español, y las ponencias que se reproducen aquí están en su idioma original.

Dario Carminati y Marina Gori



## INTRODUZIONE

## INTRODUCCIÓN

Nel quadro delle celebrazioni del 200mo anniversario dell'Indipendenza dei Paesi Latino Americani si è incluso un seminario sui flussi migratori, tema particolarmente appropriato per il nostro Paese già fortemente coinvolto nel passato dall'emigrazione dei propri cittadini verso quei lontani lidi ed oggi, a sua volta, messo alla prova da un crescente numero d'immigrati provenienti da quegli stessi paesi.

Il presente sistema migratorio ha subito profondi cambiamenti con una marcata diversificazione dei flussi migratori. In primo luogo c'è stato un cambio qualitativo: innanzitutto da un'immigrazione principalmente composta di lavoratori non qualificati nel settore dell'industria si è passati a un'immigrazione che coinvolge quello dei servizi che vede gli immigrati sia come dipendenti sia come esercenti piccole attività commerciali principalmente nel mercato cosiddetto etnico. In secondo luogo le cause dei flussi migratori tendono oggi ad essere più articolate e meno atte a essere categorizzate, con un mix di attività commerciali semi legali, l'importanza crescente di network a sfondo religioso e la meno marcata separazione tra flussi migratori forzati, o per ragioni prettamente economiche. In terzo luogo, si registra l'aumento della componente femminile. In quarto luogo, la presenza e l'istallazione d'importanti comunità straniere, specialmente nei grandi centri urbani, con aree se non quartieri ora definiti etnicamente, porta il dibattito contemporaneo sulle migrazioni, più sulla coesione sociale e gli effetti dell'immigrazione sulle strutture sociali europee che sull'integrazione. E opportuno ricordare che fino agli anni 70 gli immigrati erano considerati come una forza lavoro temporanea senza implicazioni d'integrazione sociale. Di là dalle tensioni spesso presenti nel dibattito sull'immigrazione, il dialogo tra governi e società civile non può che non includere la questione dell'identità di tutti i propri abitanti.

Eguale importante è focalizzare l'attenzione, e il caso dell'America Latina è pertinente, sui legami sociali, ma anche simbolici, che persistono con i paesi d'origine, in particolar modo sul ruolo che le associazioni nazionali o regionali nei paesi d'immigrazione possono giocare nel mantenere questi legami e, allo stesso tempo, armonizzarli con quelli creati nel paese ospite. Altrettanto importante è il ruolo dei paesi d'origine, specialmente in America Latina, dove esistono strutture ad alto livello per i loro nazionali all'estero.

In un mondo globalizzato, paesi che avevano un forte tasso d'emigrazione oggi possono essere allo stesso tempo paesi di transito e paesi d'immigrazione (le migrazioni Sud/Sud sono forse oggi più importanti che quelle Sud/Nord).

Le associazioni nazionali e solidali hanno un doppio ruolo: quello di mantenere i legami con la madre patria, la comunità d'origine, o gruppo familiare, nello scambio d'informazioni, risorse etc e, allo stesso tempo, quello di favorire l'adattamento nel nuovo paese e nella facilitazione dei tramiti amministrativi spesso restrittivi o complessi. Migranti isolati, specialmente nel caso di giovani donne sole, o persone vulnerabili, che non possano beneficiare di tale sostegno come quello di network transnazionali, sono destinate a diventare sempre più marginalizzate se non vittime del crimine organizzato.

Un ulteriore aspetto importante è che, nonostante il classico modello che tende all'integrazione di comunità d'immigrati nel paese ricevente, il concetto di una maggiore circolazione delle persone tra paesi d'origine e di destinazione è ora una realtà. In questo senso, il

ruolo degli immigrati nello sviluppo dei loro paesi d'origine è egualmente importante. Di conseguenza, il tema del co-sviluppo è stato incluso in questo seminario, e non solo quello delle rimesse. A Città del Messico si è appena svolto il Forum Migrazioni e Sviluppo e l'Istituto parteciperà agli eventi che avranno luogo l'anno prossimo in Svizzera. L'importanza che gli immigrati possono avere nelle relazioni tra paese ricevente e d'origine non deve essere sottovalutata. In questo senso i flussi migratori non devono essere visti solo dal punto di vista del paese d'origine o di quello ricevente, ma anche, e soprattutto, della relazione tra i due spazi.

Il seminario ha una prima parte che tratta della normativa internazionale ed europea nel campo migratorio, con enfasi particolare sulle iniziative dell'UE nei Paesi Latino Americani e la cooperazione intereuropea. Nelle altre sessioni, si intende confrontare le realtà di paesi come, ma non solamente, la Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù, con la situazione italiana in un dialogo aperto sia sulle aree che richiedono attenzione che sulle prospettive di cooperazione. La forte presenza di personalità di rilievo di governi e della società civile sia dei paesi citati che dell'Italia, è un indice della determinazione di trovare aree d'incontro che possano facilitare eventuali accordi, procedure e cooperazione ed un maggiore riconoscimento di come i tanti immigrati latino americani presenti in Italia possano anche loro servire in questo intento.

Dario Carminati

### **CONTRIBUTI INTRODUTTIVI**

#### **CONTRIBUCIONES DE INTRODUCCIÓN**

- 15 - Maurizio MORENO
- 17 - Vincenzo SCOTTI
- 19 - Laura THOMPSON
- 24 - Angela PRIA
- 26 - Giorgio Malfatti di Montetretto

### **INTRODUZIONE ALLA NORMATIVA INTERNAZIONALE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

#### **INTRODUCCIÓN A LA NORMATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE MIGRACIONES**

- 29 - Gabriele BOSSETTO
- 33 - Marcello DI FILIPPO
- 55 - Kristina TOUZENIS
- 71 - Patrick TARAN
- 74 - Cristina GORTAZAR

### **NORMATIVA EUROPEA E ITALIANA; COOPERAZIONE ITALIA PAESI EUROPEI ; COOPERAZIONE ITALIA/LA NORMATIVA EUROPEA E ITALIANA; COOPERACIÓN ITALIA PAÍSES EUROPEOS; COOPERACIÓN ITALIA /LA**

- 91- Peter SCHATZER
- 93 - Renato FRANCESCHELLI,
- 96 - Marzia CARDINALI
- 101 - Paulo CAVALERI
- 104 - Lorena ARAUJO

### **CAUSE DEI FLUSSI MIGRATORI E CONSEGUENZE SOCIALI**

#### **CAUSAS DE FLUJOS MIGRATORIOS Y CONSECUENCIAS SOCIALES**

- 111 - Lorena ESCUDERO
- 113 - Massimo Livi BACCI
- 116 - Marco ZUPI
- 139 - Jorge ROJAS RODRIGUEZ

### **SFIDE ATTUALI: MIGRAZIONI E DEVIANZE, AZIONI DI CONTRASTO E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

#### **DESAFÍOS ACTUALES: MIGRACIÓN Y DESVIACIONES, ACCIONES DE CONTRASTE Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

- 147 - Giustino SCIACCHITANO
- 149 - Carmine ROBUSTELLI
- 153 - Padre Gianromano GNESOTTO
- 156 - Paolo POMPONIO
- 159 – Yeyo Washington CRUZ PLAZA

### **MIGRAZIONE, COOPERAZIONE E CO-SVILUPPO**

#### **MIGRACIÓN, COOPERACIÓN Y CO-DESARROLLO**

- 165 - Cristina DE LUCA,
- 167 - William MEJIA OCHOA
- 170 - Isabella CORVINO
- 174 - Alessandro GAUDIANO
- 177 - Francesca LAGOMARSINO
- 181 - Janeth Rijo FERREIRA

### **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

#### **COMENTARIOS FINALES**

- 185 - Giovan Battista VERDERAME
- 188 - Renato FRANCESCHELLI
- 190 - José Angel OROPEZA
- 198 - Dario CARMINATI



**CONTRIBUTI INTRODUTTIVI**

**CONTRIBUCIONES DE INTRODUCCIÓN**



Prima di dar la parola al Sottosegretario di Stato Vincenzo Scotti, che ha cortesemente accettato di tenere l'Indirizzo di apertura, vorrei sottolineare come questa iniziativa è stata resa possibile grazie all'impulso e al sostegno finanziario della Direzione Generale per i Paesi delle Americhe del Ministero degli Affari Esteri e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, ai quali vorrei rivolgere un'espressione di particolare gratitudine.

L'odierno convegno fa infatti seguito a due precedenti seminari, sempre promossi dall'Istituto di Sanremo con la collaborazione dei due predetti Ministeri, che riguardavano le migrazioni nell'area del Mediterraneo; due convegni che, tenuti a Sanremo e a Dakar, hanno registrato un grande successo. Un grazie sincero indirizzare all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni di Ginevra che, da anni, sostiene e incoraggia le attività di formazione del nostro Istituto nel campo del diritto delle migrazioni; e vorrei porgere un cordiale e grato benvenuto, in particolare al suo Vicedirettore Generale - l'Ambasciatore Laura Thompson - che l'Istituto di Sanremo ha il privilegio di annoverare tra i membri del Consiglio Direttivo. Un grazie, infine, particolarmente caloroso va all'Istituto Latino Americano e al suo nuovo Segretario Generale, l'ambasciatore Giorgio Malfatti di Montetretto, che ci ha fornito una preziosa assistenza in tutta la fase organizzativa e ci offre oggi ospitalità in questa prestigiosa cornice.

Il seminario di oggi, che ha come tema "Flussi migratori dall'America Latina: Diritto, Politiche, Prospettive" s'inserisce significativamente tra le iniziative promosse dall'Italia per il bicentenario dell'indipendenza dei paesi dell'America Latina. L'attenzione nei nostri lavori si soffermerà soprattutto sulle problematiche delle migrazioni che provengono dalla regione andina e sono pertanto molto lieto che Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù siano così autorevolmente rappresentati a questo incontro.

L'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo è un'organizzazione indipendente, che ormai da quarant'anni opera per la diffusione del diritto internazionale umanitario, dei diritti umani, dei diritti dei rifugiati e dei migranti nonché delle discipline correlate. Per il suo impegno nel campo della formazione e della ricerca, l'Istituto è considerato a livello internazionale un vero e proprio centro di eccellenza. Dodicimila sono le persone che, in questi anni, hanno frequentato i corsi e i seminari di Sanremo.

Le pubblicazioni dell'Istituto sono note sia in Italia che all'estero. Al problema delle migrazioni, l'Istituto di Sanremo ha riservato negli ultimi anni una particolare attenzione ben consapevole dell'esigenza che, in un mondo globalizzato e in uno scenario di mobilità senza precedenti, i diritti dei migranti trovino un'adeguata salvaguardia, in primo luogo mediante un puntuale rispetto, una precisa conoscenza e un'esatta interpretazione degli obblighi derivanti dalla normativa in vigore a livello internazionale. L'Italia intrattiene, con i paesi dell'America Latina, intense relazioni che affondano in radici lontane nel tempo. Per molti decenni, questi paesi sono stati mete di importanti flussi di migranti provenienti dall'Italia, che in quelle terre hanno costruito il loro futuro, incontrando la più generosa accoglienza. Oggi l'Italia non è più un paese d'emigrazione ma di arrivo, di destinazione di migranti che - in numero crescente e da diverse latitudini - lasciano il paese d'origine per cercare sul nostro territorio, nel continente europeo, opportunità di lavoro, di studio, una vita migliore per sé e per i propri famigliari. Sempre più consistente è la presenza, sul

---

<sup>1</sup> **Ambasciatore, Presidente Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (IIDU), Sanremo**

mercato del lavoro italiano, di comunità originarie dei paesi latinoamericani, e in particolare dei paesi dell'America centro-meridionale, che nella dinamica d'insieme dei movimenti migratori si caratterizzano per la capacità di adattamento, la facilità di integrazione, per la specificità dei profili professionali, ma anche per l'attaccamento alle proprie culture, alle proprie famiglie, al proprio paese. Si caratterizzano anche – questi flussi – per la preponderanza di una componente femminile, che merita una particolare attenzione e che svolge nei paesi di accogliimento, presso le nostre famiglie, i nostri anziani e i nostri malati, funzioni di altissima rilevanza sociale.

Le migrazioni sono sempre esistite, sono destinate ulteriormente ad espandersi in un mondo che non ha più confini e dove le distanze geografiche si stemperano; soprattutto in una congiuntura economica come quella odierna, caratterizzata a livello internazionale da una grande crisi. In un'Europa confrontata dal problema dell'invecchiamento della società, il contributo del migrante può rappresentare un'insostituibile risorsa, anche al fine del rilancio della competitività e della crescita economica. Il fenomeno delle migrazioni rappresenta un fenomeno senza dubbio complesso, perché può tuttavia essere costruttivamente affrontato ed essere efficacemente gestito in un contesto che, come oggi qui, privilegi il dialogo e il confronto di esperienze, la cooperazione internazionale; in un'ottica che deve, comunque, cercare di contemperare le esigenze dei paesi d'emigrazione con la tutela dei diritti fondamentali dei migranti.

Queste problematiche, il seminario di oggi intende affrontare – come è consuetudine dell'Istituto di Sanremo, soprattutto da un'angolatura giuridica, ma dando voce anche ad esperti, anche a rappresentanti di diversa matrice dei paesi interessati, nella fattispecie i rappresentanti della regione andina, dove notevoli sforzi sono in atto per mettere a punto politiche migratorie, politiche di reinserimento e di ricongiungimento familiare suscettibili di positivamente concorrere ad una gestione dei flussi migratori in armonia con i diritti e la dignità della persona e del migrante. Se abbiamo ritenuto di approfondire, oggi, le problematiche di questa regione, è perché i paesi che ad esse appartengono stanno vivendo una nuova stagione, caratterizzata da importanti correnti di migrazioni anche sul piano intraregionale; e perché attraverso la comunità andina, e l'avvio del piano andino di sviluppo umano e delle migrazioni, questi paesi meglio e prima di altri hanno dimostrato la consapevolezza dell'importanza che le migrazioni rivestono nel processo di integrazione regionale, tempestivamente accogliendo la sfida di una politica di cosviluppo *win-win*, che concorra a rafforzare i diritti e i sistemi di protezione sociale al tempo stesso nei contesti di partenza e di destinazione dei migranti.

Il proposito di questo seminario è quello di riflettere insieme, di mettere a raffronto delle esperienze in uno spirito informale: quello spirito che ormai va sotto il nome, conosciuto in tutto il mondo, di "spirito di Sanremo". A tutti, buon lavoro, e sono lieto di dare ora la parola al sottosegretario Scotti per l'indirizzo di apertura.

I flussi migratori provenienti dall'America Latina cominciano ad arrivare in Europa, e poi in Italia, fra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, mentre in passato quest'area geografica era sempre stata meta di emigrazione per i cittadini europei, e per i nostri connazionali in particolare. In questo senso, i latinoamericani giunti in Italia in questi anni, hanno ripercorso in senso inverso le vie seguite da tanti emigranti italiani in più di un secolo.

L'Italia in poco più di due decenni è passata da una situazione di paese di emigrazione a quello di paese di immigrazione. Secondo le stime più recenti dell'ISTAT, gli stranieri presenti in Italia sono passati da circa 2,8 milioni (4,8% della popolazione italiana) nel 2008 ai 4,2 milioni di presenze nel 2010 (7% della popolazione residente). Il fenomeno dell'emigrazione in Italia ha un carattere policentrico. In altri termini, nell'ambito della comunità straniera residente nel Paese non è possibile individuare uno o più gruppi nettamente prevalenti, secondo un modello più vicino a quello statunitense (ed in generale nordamericano) che a quello di altri Paesi europei.

Non vi è un quindi gruppo nazionale o regionale dominante.

L'incremento negli ultimi anni dei flussi migratori provenienti dai Paesi dell'America Latina ha portato ad oltre 300.000 le presenze sul territorio nazionale (pari a circa l'8% degli immigrati legalmente residenti, stimati in 4 milioni). La comunità latinoamericana è costituita da una popolazione giovane con un'alta percentuale di presenza femminile, e viene impiegata nei settori della collaborazione domestica, alberghiera ed edilizia.

La sfida che l'Italia ha di fronte nei decenni a venire è quella dell'integrazione dei migranti nel proprio tessuto politico, sociale, economico e culturale. Integrazione che non vuol dire negazione delle proprie origini, ma inserimento in un contesto caratterizzato da un sistema di convivenza civile e di regole che occorre rispettare se si vuole farne parte con diritti e doveri, al pari dei cittadini. Alle esigenze di integrazione si cerca di rispondere anche favorendo i ricongiungimenti familiari, dato che la ricostituzione di nuclei familiari stabili rappresenta anch'esso un fattore cruciale nel processo di integrazione.

Nello scenario dei prossimi decenni, l'immigrazione si confermerà come un fenomeno strutturale, assolutamente necessario per la società italiana, sia in termini economici che demografici. Tale fenomeno non costituisce un evento eccezionale e non va gestito secondo una logica di emergenza, ma riconosciuto come una opportunità di cui l'Italia deve avvalersi per proseguire sul proprio cammino di progresso ed arricchimento, anche culturale. Nello stesso tempo va anche ricordato che l'emigrazione costituisce un importante fattore di sviluppo per i Paesi di origine dei migranti, sia per quanto riguarda l'aspetto delle rimesse, che rappresentano in molti casi una delle voci più rilevanti della bilancia dei pagamenti.

Qual è la specificità dei flussi migratori provenienti dall'America Latina in questo contesto? Un primo dato di assoluta evidenza è che la vicinanza culturale e linguistica e "le affinità elettive" tra i popoli latino americani e gli italiani costituiscono fattori in grado di favorire una profonda integrazione nel tessuto sociale e produttivo italiano di chi proviene da una paese dell'America Latina e desidera stabilirsi nel nostro paese.

---

<sup>1</sup> Sottosegretario di Stato, Ministero degli Affari Esteri, Roma

Per questo, i flussi migratori provenienti dall'America Latina potranno costituire il primo "banco di prova" per un nuovo concetto di gestione dei flussi migratori, che dovrà necessariamente affermarsi nei prossimi anni: dalla gestione di flussi cui il nostro paese si trova "di fronte" come a un dato di fatto, alla programmazione di flussi "d'elezione", da favorire secondo una scelta precisa e razionale.

Sarà quindi necessario lavorare, ad esempio, ad accordi in materia migratoria "di nuova generazione", che possano favorire flussi migratori mirati al soddisfacimento delle reali esigenze del nostro mercato del lavoro, attraverso la realizzazione di attività di formazione e selezione dei potenziali immigrati. I paesi dell'America Latina possono costituire l'ambito "naturale" di realizzazione di nuove forme di collaborazione in questo senso.

C'è molto da fare in questa direzione. L'unico Paese dell'America Latina con cui è stata stipulata una intesa migratoria è il Perù, con il Memorandum in materia migratoria firmato il 12 ottobre 2004. L'accordo mira sia a favorire flussi legali di migranti e la loro integrazione nel Paese di destinazione, sia a garantire una collaborazione diretta ed efficace nella lotta contro l'immigrazione irregolare, attraverso lo scambio di informazioni sui vari aspetti del fenomeno migratorio e periodiche consultazioni tra le due Parti.

La collaborazione con i paesi dell'America Latina per la gestione dei flussi migratori è stato uno degli elementi caratterizzanti del dibattito nell'ambito del vertice UE / America Latina e Caraibi, che si è tenuto a Madrid lo scorso mese di maggio.

La strada è tracciata, ma occorre ora procedere con convinzione, nella consapevolezza delle opportunità di arricchimento reciproco che la realizzazione di un simile obiettivo può offrire a tutti i paesi coinvolti.

La centralità dei temi migratori nell'ambito delle relazioni esterne dell'UE costituisce un ulteriore aspetto cui, nel corso degli ultimi anni, l'Unione Europea ha riservato una sempre maggiore attenzione, anche sulla scorta di esperienze positive maturate dai suoi Stati membri, quale quella dell'Italia. E' dunque importante che l'Europa si impegni in un dialogo permanente con i Paesi terzi di origine dei flussi migratori, intensificando il dialogo, su questi temi, con i paesi dell'America Latina, al fine di definire percorsi e modalità di collaborazione coerenti, equilibrate e condivise e avendo sempre a mente il legame indissolubile in essere tra migrazioni e sviluppo.

Permítanme iniciar con un sincero agradecimiento a mi amigo el embajador Maurizio Moreno, por servir de anfitrión de esta conferencia y expresar también el honor y la satisfacción que representa para la OIM continuar colaborando con el Instituto de San Remo. Mis agradecimientos son también para el Gobierno Italiano por su apoyo en la realización de este evento así como para el Instituto Italo-Latinoamericano por albergar tan importante acontecimiento.

El evento al que hoy asistimos tiene el gran mérito de reunir a expertos de administraciones nacionales e internacionales, profesionales y académicos, alrededor de un tema que ha adquirido una alta sensibilidad política en las relaciones entre la UE y LAC como son los flujos migratorios procedentes de América Latina hacia Europa, un fenómeno que ha ido cobrando importancia muy rápidamente y que no solo presenta importantes desafíos sino que a la vez ofrece oportunidades de mutuo desarrollo para los países de origen y destino y para los migrantes y sus familias.

La OIM que en el 2011 celebrará su 60° aniversario ha acompañando la evolución de los flujos migratorios en el mundo promoviendo la gestión ordenada y humana de la migración de manera que resulte beneficiosa para los países de origen, los países de destino y los migrantes e impulsado un manejo del fenómeno basado en el respeto a los derechos humanos. Por ello como Directora General Adjunta de esta Organización es para mi un honor compartir con todos y todas Uds. algunas reflexiones sobre el fenómeno de la migración latinoamericana en la Unión Europea y los grandes retos que esta implica en la formulación de políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

Los factores que motivan esta migración son muy diversos: el crecimiento demográfico, motivaciones económicas, crisis políticas y vínculos históricos entre los países involucrados estimulan estas corrientes migratorias y en muchos casos algunas motivaciones de tipo político pueden entremezclarse con las causas económicas dificultando establecer los límites entre ambas. Pero sin lugar a dudas la persistencia de factores económicos y sociales y un mayor endurecimiento de la política migratoria estadounidense a partir de los eventos acontecidos el 11 de septiembre de 2001 han convertido a Europa en un destino muy atractivo para los latinoamericanos.

Y cuál es el perfil de estos recientes flujos migratorios de LAC a UE?

- La migración de latinoamericanos a Europa tiene en la actualidad motivaciones económicas y profesionales y está dirigida principalmente a España como destino favorito, seguido por Italia, Portugal y el Reino Unido. Alemania y Francia también son países de destino pero en menor medida.
- Los migrantes provienen principalmente de Ecuador, Colombia, Perú, Argentina, Brasil, República Dominicana, Bolivia, Jamaica y Chile.

---

<sup>1</sup> Embajadora, Vice Directora General Organización Internacional para la Migración (OIM), Ginebra - Miembro Consejo, IIDU

- Está constituida por flujos heterogéneos (migraciones mixtas/vulnerabilidad) cuyas características principales son personas jóvenes; hay una mayor proporción de mujeres – feminización de la migración-; diversificación de orígenes (consolidación de colectivos mayoritarios por ej. andinos); alto nivel de irregularidad (sobrevenida); alta participación en los mercados de trabajo de destino; importante comportamiento *remesero*; nivel educativo medio y superior (que genera migración calificada e infra-ocupación) y en general presenta un estrecho ligamen histórico con la región de acogida.

Esta migración procedente de América Latina, tradicionalmente de carácter regional o Sur-Norte hacia Estados Unidos y Canadá, vuelve cada día más su mirada hacia Europa, una Europa que consolida sus fronteras, dando a los migrantes de otros continentes un estatus particular y diferente al de las migraciones internas, un continente cuya dinámica interna se diferencia por crear un espacio migratorio común dentro de fronteras administradas conjuntamente.

La Unión Europea y América Latina y el Caribe han establecido un diálogo permanente sobre migración y reforzamiento de la cooperación y se han comprometido a consolidar sus vínculos en el marco de la Asociación Estratégica UE-ALC, fundada en Río de Janeiro en 1999. El Diálogo Estructurado Migratorio UE-ALC sobre Migración (junio 2009) confirma la importancia de incluir el tema migratorio en las agendas políticas de los gobiernos y aborda las grandes áreas sobre migración y desarrollo y migración regular e irregular. En ese mismo sentido el Programa Temático de EU de cooperación con terceros países en los ámbitos de migración y asilo; el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y el Enfoque Global de la Migración constituyen el referente para el diálogo bi-regional sobre migración entre la UE y ALC.

También son de obligada cita la Cumbre de Lima de 2008, -que aboga por el desarrollo de un diálogo estructurado y global sobre la migración de ALC a la UE- y la XVI Cumbre Iberoamericana en Montevideo 2006, en la que se adoptó el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo y se establece un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD) como "un espacio de intercambio de buenas prácticas y coordinación para articular consensos y acciones compartidas por las naciones iberoamericanas en la materia". El FIBEMYD ha tenido hasta el momento 2 reuniones: una en Cuenca en 2008 y y la otra en San Salvador en 2010. Como parte del proceso iberoamericano de migración y desarrollo se destaca también la XVII Cumbre en Santiago de Chile, la Declaración de Santiago y su Programa de Acción

El impulso de este diálogo entre regiones se vio reflejado asimismo en la primera Reunión de Alto Nivel UE-ALC sobre Migraciones de setiembre de 2009 en la que se discutió el papel de las remesas como una herramienta para el desarrollo y en la sexta Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid en mayo de 2010. Asimismo el Plan de Acción de la Cumbre realizada en Madrid, que contiene diversas iniciativas, confirma que las migraciones, la integración y la cohesión social son ámbitos prioritarios del Diálogo bi-regional.

No obstante, temas sensibles como la Directiva de Retorno (diciembre 2008) (Normativa aplicable a migrantes irregulares que promueve el retorno voluntario como primera opción, pero introduce normas comunes y estándares mínimos para la retención temporal de migrantes irregulares, periodos máximos de internamiento, deportación, y prohibición de regreso a la EU

durante un periodo de tiempo) y la Ley italiana denominada “Ley de Seguridad e Inmigración” (que establece la criminalización de la migración irregular y la posibilidad de deportación inmediata), han generado gran preocupación y reacción de los países de América Latina y El Caribe y alta sensibilidad política en las relaciones entre la EU y ALC.

Es claro que los principales desafíos que enfrenta la Unión Europea en esta materia son la dificultad para conseguir una aproximación común en el tema migratorio y la imposibilidad de abordarlo actuando exclusivamente desde uno de sus pilares.

Los históricos flujos migratorios entre Europa y América Latina permitieron en el pasado desarrollar modelos de mecanismos de cooperación técnica en materia de retorno de talentos, fortalecimiento de la gestión de recursos humanos vinculados a la gestión productiva de los países y otras áreas de la gobernabilidad migratoria; pero en general la gestión de la migración en todo el mundo ha sido con frecuencia más reactiva que proactiva y los gobiernos son cada vez más conscientes de la necesidad de establecer políticas de migración con resultados a largo plazo.

En tal sentido las actuales relaciones entre Europa y América Latina representan nuevamente una oportunidad para llevar a cabo aportes innovadores en esta materia y uno de los temas de mayor relevancia se refiere a la creación y fortalecimiento de capacidades gubernamentales que permitan una migración ordenada, transparente y acorde con la protección de los derechos humanos de los migrantes en el contexto de la seguridad y la soberanía de los Estados y que incluya el desarrollo de capacidades para gestionar todas las fases del ciclo migratorio (la salida del país de origen, de tránsito o la entrada, residencia permanente, residencia temporal y el retorno al país de origen, entre otros), la gestión de fronteras, los requerimientos de mano de obra, los flujos mixtos, el retorno de migrantes irregulares y la inclusión transversal de los temas de salud y género y otros, dentro de un concepto holístico de la migración.

Uno de los principales propósitos de la OIM es apoyar a los Estados en el desarrollo de esta visión amplia y con enfoque integral de la gestión de la migración. La OIM proporciona asesoramiento y asistencia a los gobiernos en la creación de capacidades de gestión. Dado que el fenómeno migratorio seguirá aumentando y haciéndose más complejo, la Organización prevé que habrá una necesidad constante de desarrollar y proporcionar herramientas para la creación de capacidades novedosas y eficaces y a la vez mantener la flexibilidad de las políticas migratorias. En ese sentido la OIM seguirá dirigiendo sus esfuerzos para proporcionar información específica, asesoramiento y asistencia para apoyar los objetivos de los gobiernos relacionados con la migración.

Algunos ejemplos concretos de fortalecimiento de capacidades de gestión institucionales son el desarrollo de perfiles migratorios para la sistematización de las estadísticas existentes y el fortalecimiento del análisis de las tendencias migratorias. Estos perfiles contienen análisis integrales del fenómeno migratorio en determinados países y aportan de esa manera al diseño de políticas migratorias de corto, mediano y largo plazo. Cubren un rango de tendencias migratorias y estadísticas relacionadas con la inmigración, emigración, migración laboral, migración irregular, trata de personas y tráfico, migración y medio ambiente, migración y crisis financiera, políticas migratorias y leyes, principales actores y otros temas clave. Hasta el momento, la OIM ha realizado en

Latinoamérica perfiles migratorios de Ecuador, Colombia, Brasil y Argentina y completará todos los países sudamericanos en el 2011.

Con aportes de la Unión Europea y de sus Estados Miembros individualmente, desarrollamos acciones en América Latina con miras a fortalecer las capacidades institucionales de estos países de origen, en materia de co-desarrollo, migración laboral, retorno voluntario y reintegración, modernización de pasaportes, lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, entre otras.

En cooperación con Italia, con países de origen como Perú, Ecuador y Bolivia y organizaciones de la Sociedad Civil también hemos llevado a cabo actividades en torno a la Migración y el Desarrollo para apoyar las redes transnacionales de las diásporas andinas con las comunidades de origen para la promoción y realización de iniciativas de desarrollo social, económico y financiero para la lucha contra la pobreza, en el marco del diálogo andino sobre Migración y Desarrollo.

El **Programa Colombia Nos Une** que tiene como objetivo fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior, reconocerlas como parte vital de la Nación y hacerlas sujeto de políticas migratorias en nueve temas prioritarios relacionados con la migración constituye también una buena práctica en materia de políticas conjuntas.

Asimismo las **Casas para Migrantes Ecuatorianos**, que brinda servicios de apoyo legal y psicológico a los migrantes ecuatorianos y representan a la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en España, los Estados Unidos, Italia y la República Bolivariana de Venezuela. Otros países latinoamericanos como Paraguay, Uruguay, Bolivia, Brasil, El Salvador, México y Perú, entre otros han establecido mecanismos institucionales para vincularse a sus comunidades en el exterior.

Quisiera aprovechar este espacio para agradecer en materia de iniciativas concretas, el apoyo generoso del gobierno italiano para asistir a menores desplazados y en riesgo en Colombia, a través de la OIM.

Otras experiencias como la que se pondrá en marcha próximamente con aportes de la Unión Europea y la participación de la OIM, el FIAPP de España y representantes de gobiernos latinoamericanos, permitirá apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos latinoamericanos en materia de gestión migratoria.

Pero no es suficiente con fortalecer las capacidades a nivel nacional, sino que debido a las crecientemente complejas relaciones entre países de origen, de tránsito y de destino, es necesario también proporcionar cooperación técnica a nivel regional. Por eso en las Américas, la OIM brinda asistencia técnica y administrativa a la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y a la Conferencia Regional sobre Migraciones, así como también al Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.

En el ámbito de los retornos voluntarios (como por ejemplo Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España –PREVIE-, impulsado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración junto con

la OIM, que ofrece a los inmigrantes ayuda económica y en la realización de los trámites necesarios para su retorno), se ha suscitado mayor interés en los últimos tiempos y varios países de origen han comenzado a estructurar programas para recibir a los que retornan y brindarles algunos servicios necesarios para su reincorporación.

Es importante también destacar el programa de Retorno Voluntario y Reintegración PARTIR financiado por el Gobierno de Italia y el Fondo de Retorno de la Unión Europea 2009 que ha sido renovado recientemente.

Los ejemplos descritos permiten visualizar casos específicos de generación y fortalecimiento de capacidades de gestión institucionales, pero estamos conscientes de que a la par de la creación de capacidades en la gestión de la migración, tenemos que desarrollar una mejor comprensión y apreciación de la relación entre la migración y otras políticas nacionales con el fin de lograr una política migración integral y efectiva.

La estrategia de trabajo y los objetivos que persigue este seminario representan una herramienta ideal no solo para generar procesos de conocimiento y análisis sino también de resultados.

Estoy segura de que este seminario permitirá un espacio fructífero para el debate no solo de los motivos que generan los actuales flujos migratorios entre América Latina y Europa sino para el análisis de propuestas para crear y fortalecer una capacidad de gestión eficiente y eficaz de la migración en los países de origen y de destino y es por ello que nos unimos complacidos a este esfuerzo.

Voglio, in primo luogo, ringraziare l'ambasciatore Malfatti nella sua veste di Segretario Generale dell'Istituto Italiano Latino Americano, che ospita questo seminario dedicato all'analisi delle problematiche inerenti i flussi d'immigrazione dall'America Latina. Un ringraziamento anche all'Ambasciatore Moreno, presidente dell'Istituto di Diritto Umanitario con il quale il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha da tempo una proficua collaborazione.

Penso siano fuor di dubbio l'importanza e l'attualità delle tematiche che in questi giorni animeranno il confronto nell'ambito di questo momento formativo, soprattutto con riferimento alla rilevanza strategica, sia in termini politici che economici, dell'area geografica latino-americana. Non è un caso, infatti, che l'America Latina rappresenti un *partner* importante per il nostro Paese. Il fattore migratorio non è che uno degli elementi di questa *partnership*.

I migranti provenienti dai paesi latino-americani sono stati tra i primi a giungere in Italia per motivi di lavoro fin dai primi anni '80 e oggi comunità importanti sono presenti in diverse regioni italiane. Solo per fornire qualche dato, in Italia la comunità più numerosa è oggi quella peruviana con 76.474 permessi di soggiorno in corso di validità al 31 ottobre di quest'anno, seguita da quella ecuadoriana con 61.037 presenze, brasiliana con 38.004 e colombiana con 16.717 permessi di soggiorno.

Significativo è il fatto che in queste comunità si registri una forte presenza di donne, prevalentemente impegnate nel settore dell'assistenza familiare e domestica che, in una società come quella italiana, dove il tasso medio di invecchiamento della popolazione è in costante aumento, riveste una significativa importanza. Si tratta, tra l'altro, di un bacino occupazionale che ha contribuito, nell'ambito di queste comunità, ad elevare il numero di lavoratori regolari e al conseguente avvio di importanti flussi d'ingresso per ricongiungimento familiare. La conseguenza ultima è stata quella del determinarsi di seconde generazioni di figli di immigrati nati in Italia ai quali va dedicata una particolare attenzione, in quanto, una volta inseriti in un efficace percorso educativo, potranno rappresentare un fondamentale veicolo di integrazione anche per le loro famiglie.

In un momento di crisi economica generalizzata la preoccupazione del Governo è duplice: assicurare flussi d'ingresso che rispondano ad una effettiva domanda di mano d'opera del mercato del lavoro nazionale e, al tempo stesso, dedicare un impegno particolare a favorire la migliore integrazione degli stranieri presenti in Italia. In tale ambito, il Governo ha adottato un Piano triennale per l'integrazione che indirizzerà, per i prossimi anni, le azioni delle amministrazioni statali e locali.

Recentemente, il legislatore ha altresì introdotto, per lo straniero che entra in Italia, l'istituto giuridico dell'accordo d'integrazione. Esso prevede, alla fine di un biennio di permanenza in Italia, la valutazione del livello di conoscenza linguistica acquisita e dei crediti formativi maturati.

Anche queste politiche di integrazione saranno finanziate con risorse del Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, strumento di sostegno alle politiche nazionali messo in atto dall'Unione Europea a partire dal 2007.

---

<sup>1</sup> Prefetto, Capo Dipartimento, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Ministero dell'Interno, Roma

Nella cornice europea, peraltro, si muovono le legislazioni dei singoli Stati. L'Italia, che ha fatto notevoli sforzi per adeguare la propria legislazione e prassi alle direttive comunitarie, sostiene la necessità di proseguire nel processo di armonizzazione delle legislazioni dei paesi membri in tema di migrazione legale, come realizzato nel settore dell'asilo e del contrasto all'immigrazione irregolare.

È evidente che qualunque iniziativa in tal senso non può prescindere da una stretta cooperazione con le Autorità dei paesi di origine; collaborazione questa che va ricercata sia a livello comunitario che nazionale. Va pertanto apprezzato lo sforzo che si profonde nel dialogo UE - Paesi America Latina e Caraibi per avviare una cooperazione strutturata in materia migratoria ma vanno ricercate anche occasioni sul piano bilaterale per avviare, magari solo a titolo sperimentale, progetti di preparazione pre-partenza di coloro che sono destinati all'ingresso o, assieme al Ministero del lavoro e delle politiche sociali progetti di migrazione circolare.

Sono sicura che occasioni di confronto come quella di oggi potranno servire ad avviare, anche attraverso una conoscenza diretta dei fenomeni in questione, iniziative del tipo di quelle considerate.

## Giorgio Malfatti di Montetretto<sup>1</sup>

L'Istituto Italo Latino Americano è molto lieto di ospitare nei suoi locali un seminario con un tema così fondamentale per le relazioni tra l'Italia e i Paesi latinoamericani.

L'Onorevole Sottosegretario Scotti si è dilungato sul tema di come favorire l'integrazione dei flussi migratori dai Paesi latinoamericani in Italia, infatti, i flussi migratori e le comunità straniere in Italia fanno ormai parte della nostra vita nazionale.

Io non vorrei rubare altro tempo. Sono state molto interessanti le considerazioni dell'Ambasciatore Thompson che ricordava come i latinoamericani fanno a ritroso il cammino che avevano fatto le nostre comunità e i problemi che il Prefetto Pria ha così efficacemente delineato.

Quello che vorrei dire, con il consenso del Sottosegretario Scotti, è che l'IILA dovrà comunque esercitare un ruolo più incisivo e più positivo nella vita della collettività latinoamericana in Italia.

L'IILA è stato creato come un ponte tra l'Italia e l'America latina, che attraversa l'Italia e l'Europa e questo ponte deve essere anche attraversato dalle collettività qui residenti.

---

<sup>1</sup> Ambasciatore, Segretario Generale Istituto Italo-Latino Americano, Roma

**INTRODUZIONE ALLA NORMATIVA INTERNAZIONALE  
IN MATERIA DI MIGRAZIONI**

**INTRODUCCIÓN A LA NORMATIVA INTERNACIONAL  
EN MATERIA DE MIGRACIONES**



Diamo inizio alla prima sessione che ha un titolo impegnativo e quindi renderà non semplici i nostri interventi. Perché parlare di una “Introduzione alla normativa internazionale in materia di migrazioni” vuol dire soffermarsi sullo spazio più ampio possibile. Dentro questo spazio vedremo di trovare alcuni aspetti interessanti, sia di metodo che di analisi, per inserirci in quelli che sono stati gli interessanti discorsi iniziali.

Desidero innanzitutto ringraziare l’ambasciatore Moreno e la Dott.ssa Baldini, per aver voluto la mia presenza qui. Come ricordava l’ambasciatore Moreno, io che sono il Senatore di Sanremo e dintorni collaboro con l’Istituto Internazionale di Diritto Umanitario dall’inizio, e quindi da quarant’anni. Ne ho vissuto tante vicende, sempre in modo collaborativo, e sono molto fiero di quello che lo “spirito di Sanremo” ha rappresentato e rappresenta nel mondo in questi importantissimi settori culturali.

Porto un’esperienza abbastanza specifica, che è quella di parlamentare. Sono stato Senatore dal 2001 al 2006, Deputato dal 2006 al 2008 e, dal 2008 sino ad oggi, sono di nuovo Senatore. Sono sempre stato nella Commissione Affari Costituzionali, che è quella che in Italia si occupa di diritti fondamentali, compresa l’immigrazione. In questa legislatura faccio parte inoltre della Commissione Politiche Europee che sta facendo un importante e nuovo lavoro per consentire alla nostra legislazione di aiutare la legislazione europea e nel contempo di essere aiutata dalla legislazione europea. Mi è capitato, ancora poche settimane fa, come mi accade almeno una volta l’anno, di partecipare a Bruxelles ad un Convegno interparlamentare in seno alla Commissione Libertà e Diritti Civili dove si è parlato di immigrazione. Devo dire che tutte le volte che mi confronto con questa realtà europea constato l’enorme fatica che si fa ad andare a migliorare le situazioni di fatto ed anche, in parte, di diritto. Perché? Perché, come sappiamo, l’immigrazione è una materia talmente delicata e difficile che anche le regolamentazioni diventano delicate e difficili. Si va per approssimazione, ci si giova dell’esperienza altrui e si tenta di creare, a livello nazionale, un proprio quadro ed a livello europeo un quadro, che poi si sostanzia in alcune direttive – alcune le abbiamo già viste –, che però, di volta in volta, deve tenere conto di quelle che sono le esigenze pregnanti dei singoli Stati nazionali. Questi ultimi talvolta vanno oltre – sempre nei limiti della decenza – le direttive europee, e vediamo che le direttive europee, spinte dalle esigenze degli stati, si atteggiavano talvolta in termini eventualmente più restrittivi di quanto non si volesse all’inizio.

Sono stato il relatore della legge Bossi-Fini – nel 2002, fine 2001 e inizio 2002 – e ricordo bene quali fossero allora le esigenze del nostro paese. Quali fossero i problemi di un intervento restrittivo voluto dalla maggioranza dell’epoca della quale facevo – come faccio – parte. Noi ci siamo trovati in una situazione in cui abbiamo riscritto parti importanti della legge precedente, la Turco-Napolitano, per un adeguamento vuoi politico, vuoi mosso da quelle che noi abbiamo ritenuto esigenze prioritarie. Si è trattato di un intervento che ha avuto molti consensi, ma anche molte critiche. Devo dire che mi capitò più di una volta di partecipare a dibattiti televisivi in veste di relatore, ma anche, ovviamente, di rappresentante politico di maggioranza, e di trovare come

---

<sup>1</sup> Senatore, Membro della Commissione Permanente per gli Affari Costituzionali e della Commissione Politiche dell’Unione Europea

contraddittori dei rappresentanti politici di opposizione che ogni tanto criticavano aspramente parti della Bossi-Fini, -o Fini-Bossi, o meglio, Berlusconi-Fini-Bossi- ai quali io facilmente obiettaivo: “Guardate che voi state criticando parti della Turco-Napolitano che sono rimaste nel testo e che non sono state toccate da questa riforma.” Ciò per dire cosa significa passare dai principi generali e dagli ambienti di studio che sono utilissimi, fondamentali, poiché senza l’elaborazione dogmatica noi in Parlamento non riusciremmo ad andare avanti, ma, nello stesso tempo, sono qualcosa che non tutti capiscono. Noi talvolta deroghiamo all’impostazione dogmatica perché esigenze politiche non ci permettono di adeguarci completamente a quelle che possono essere le buone teorie degli studiosi, dato che le scelte politiche spesso prescindono da questi più retti concetti. Scusate, dico cose che voi sapete perfettamente, ma, forse, non si sanno mai a sufficienza perché i problemi, soprattutto quando sono problemi studiati, vivono ad un certo livello e ci si stupisce.

Prima di diventare parlamentare mi stupivo di come spesso le leggi fossero scritte male, poi, quando diventai parlamentare, capii quali fossero le diverse esigenze che talvolta non consentivano di scrivere benissimo una legge. La mediazione politica ha questa particolarità, che deve tenere conto delle diverse posizioni, perfino in seno ad uno stesso schieramento di maggioranza. Quando mi misi a lavorare sul testo vidi che c’erano delle sfasature e mi chiesi il perché. Mi resi conto allora che quel testo era stato scritto in tre Ministeri: il Ministero dell’Interno, il Ministero del Welfare e il Ministero delle Riforme e che quindi i collegamenti non erano particolarmente buoni, perché ognuno era andato un po’ per conto suo. Così andai personalmente nei ministeri, chiesi chi aveva redatto materialmente il testo e formulai i primi emendamenti sul primigenio testo per cominciare a dare una sistemata alla materia. Poi gli emendamenti del relatore furono tanti, il testo indubbiamente migliorò, però non potemmo tornare indietro rispetto a quello che era uno dei punti fondamentali della riforma, e cioè il fatto che il lavoratore straniero che intendeva entrare in Italia dovesse presentarsi al consolato italiano nel proprio paese, verificare quali erano le richieste di lavoro subordinato che venivano dall’Italia, mettere in contatto la domanda e l’offerta e poi ottenere il visto e il conseguente permesso di soggiorno. Perché avevamo fatto questo? Perché con il precedente regime, quello degli *sponsors* che consentiva di venire in Italia per trovare lavoro con la garanzia di una persona – che poteva essere anche una persona già immigrata in Italia – o di una associazione, chi non trovava lavoro si fermava comunque nel paese rendendosi clandestino.

Oggi, noi ci siamo resi conto che questo filtro, del quale ho parlato, finisce per diventare un filtro di scarsa rilevanza, perché poi tutti i rapporti di lavoro si mettono in essere con persone che sono già arrivate irregolari in Italia e che poi sanano la propria presenza attraverso la assunzione e attraverso la concessione del permesso di soggiorno, e quindi in modo del tutto anomalo e se vogliamo anche illegittimo.

Tutto questo io l’ho detto per evidenziare come ci siano scelte sempre difficili e sempre da modificare. Se noi oggi dovessimo intervenire sulla Bossi-Fini dovremmo trovare un meccanismo per evitare la strozzatura del meccanismo estero-datore di lavoro italiano-incontro fra le due posizioni, e nello stesso tempo non tornare ad un regime come quello degli *sponsors*, che alla prova dei fatti si è dimostrato troppo permissivo e frustrante rispetto a quelle che erano le aspettative di una corretta regolamentazione dell’immigrazione. Bisognerà impegnarsi, ci stiamo lavorando; però non è facile, come voi comprendete.

Tornando all’inquadramento più generale, che si avvale però di queste esperienze specifiche, la recente direttiva della Commissione ha parlato di cinque temi fondamentali che sono:

l'immigrazione legale e l'integrazione, l'immigrazione clandestina, i controlli alle frontiere, l'asilo e il partenariato con i paesi d'origine e di transito.

Un punto che io ritengo estremamente interessante è quello del rapporto con i paesi d'origine perché, attraverso i cosiddetti accordi di riammissione, si riesce a riportare nel proprio paese colui che è arrivato in Italia in modo irregolare. Sta allargandosi in Europa l'idea, ed anche la realizzazione pratica, di un ritorno al paese d'origine dell'immigrato irregolare attraverso un'opzione volontaria incentivata con del denaro, o altri benefici. Anche questo aspetto, come voi comprendete, ha delle carenze, però è un tipo di impostazione che si può ben sostenere.

Il problema delle riammissioni vede la necessità dell'identificazione e vede – sembra strano – la scarsità di mezzi per rimpatriare. Se noi consideriamo che negli ultimi tre o quattro anni ci sono state 8000 identificazioni con ordine di rimpatrio, e ne sono state eseguite soltanto 2500-2700, comprendiamo come questa lotta alla immigrazione irregolare finisca per servire più come deterrente che non come effettivo momento di applicazione espulsiva. D'altro canto il deterrente è fondamentale, perché nel momento in cui un paese viene considerato come un paese dal ventre molle tutti coloro che vogliono entrare – non solo ovviamente nel paese dal ventre molle, ma in tutto il resto dell'Europa – finiscono per puntare lì. Per questo noi abbiamo messo in essere – per esempio – l'accordo molto criticato con la Libia, in ragione del quale si è patteggiata una sorveglianza in mare, sia nelle acque libiche che nelle acque internazionali, per effettuare il respingimento verso la Libia e quindi evitare che con l'ingresso delle persone sulle imbarcazioni nel nostro mare – nelle nostre acque territoriali – si creasse una situazione per cui necessariamente dovevamo portarli a terra e poi, essendoci le relative condizioni, mettere in atto il meccanismo di espulsione. L'obiezione che è stata fatta è: "Non rispettate il diritto di asilo, perché voi non potete accertare in mare chi ha diritto di asilo oppure no. Rimandandoli verso la Libia non sappiamo che garanzie ci sono, e quindi si rischia di innescare un processo per cui non si fa giustizia per quanto riguarda gli asilanti e i rifugiandi". Io credo, ed è allo studio in fase già avanzata, che questa obiezione – che potrebbe portare l'Italia a una condanna da parte della Corte di Giustizia europea – potrebbe sanarsi ove si realizzasse in Libia una struttura italiana che permettesse la verifica dei diritti d'asilo ed eventualmente, anche per coloro che erano in corso di navigazione e sono stati respinti, il ritorno in Italia quando venga accertato il loro diritto d'asilo.

Questi sono i passaggi che di giorno in giorno noi ci troviamo, a livello legislativo, ad affrontare. È una rincorsa, è una rincorsa sia per l'integrazione – se ne è già parlato a lungo – sia per la repressione. Quando gli irregolari hanno cominciato a bruciarsi i polpastrelli, impedendo così qualsiasi identificazione attraverso le impronte digitali, noi abbiamo dovuto di corsa fare una norma – nuova, ovviamente – che penalizzava il fatto di bruciarsi i polpastrelli; quando hanno incominciato a buttare via i documenti che avevano, perché non avevano permesso di soggiorno o erano documenti scaduti, noi abbiamo dovuto fare una norma che sanzionasse coloro che non avevano documenti, tutta normativa che prima non c'era e che abbiamo messo in essere, con tutta la fatica applicativa che questo comporta.

Abbiamo fatto anche tutto un discorso sul reato di immigrazione clandestina, ma non è questa la sede per parlarne, anche se i dubbi sono stati tanti, perché d'accordo che quel reato è finalizzato ad una espulsione, però si affianca all'espulsione amministrativa e quindi probabilmente non valeva la pena di rendere giurisdizionale un contesto di questo genere quando già c'era l'espulsione amministrativa e si creavano quindi, se non complicazioni, antipatiche duplicazioni.

Di immigrazione legale si è parlato, ho fatto cenno all'immigrazione illegale, lascio fuori tutti quelli che sono i nuovi reati, le nuove pene, le pene aumentate per la tratta di clandestini. Importantissima la sanzione ai datori di lavoro che assumono stranieri irregolari – era un aspetto che non era stato ben considerato e lo si è ben regolamentato; importantissima la limitazione del diritto matrimoniale, che scatta solo dopo un determinato periodo, mentre prima era normale vedere il matrimonio della giovane immigrata irregolare con l'anziano signore di ottant'anni per l'acquisizione della cittadinanza. E via così, anche i ricongiungimenti famigliari sono stati un po' limitati perché determinate famiglie di determinate nazionalità avevano delle estensioni di cinque-sei-otto-dieci-dodici-quattordici per cui abbiamo constatato statisticamente che almeno un terzo di immigrazione dall'estero divenuta legale riguardava i ricongiungimenti, quindi non i lavoratori, ma alle persone venute a titolo di ricongiungimento.

Ci sarebbero alcune interessanti statistiche delle quali parlare, soprattutto in questo momento di crisi economica. C'è stato un forte calo della occupazione, che se ha riguardato per l'8,4%, fino al 10%, i cittadini dell'Unione Europea, ha colpito per il 18,9% i cittadini dei paesi terzi. Questo però non significa che non si debba stare attenti, che non si debba fare una politica di restringimento perché nel momento in cui la politica di restringimento cozzerà contro una ripresa, in quel momento rischieremo di non avere sufficiente occupazione, e soprattutto occupazione qualificata. Altro grande tema quest'ultimo di accordo tra Europa e America perché questo incontro costante fra America del Sud e la comunità europea mette in essere ottime integrazioni, come è già stato ampiamente detto.

Dall'America del Sud l'immigrazione – soprattutto per noi italiani – è particolarmente raccomandata e particolarmente qualificata da motivazioni storiche di tutti i tipi e di tutti i generi. Ho sentito con piacere l'Ambasciatore Moreno ricordare questo accordo fra le quattro nazioni che mi pare sia, da quanto ho capito, una piccola Schengen dell'America del Sud. Ecco, noi possiamo impegnarci, con le amiche nazioni sudamericane, a cercare di dare tutto quello che abbiamo tentato di imparare, meditare e scrivere in questi anni; facendoci dare suggerimenti da loro per tutto quello che sono riusciti a creare in una realtà diversa, ma non particolarmente diversa, perché in queste materie, mi pare, come siamo soliti dire noi, tutto il mondo è paese, e quando abbiamo studiato l'immigrazione Messico-Stati Uniti ci siamo resi conto di tutta una serie di passaggi che sono serviti, in qualche modo, per capire meglio la nostra realtà pur di fronte a una realtà piuttosto diversa, ma diversa più sul piano fattuale che non sul piano dei principi. Grazie.

Io adesso passerei la parola alla Dott.ssa Kristina Touzenis, poi al direttore Cristina Gortazar, poi a Patrick Taran e da ultimo al Prof. Di Filippo. Credo che i vostri interventi debbano partire dall'autonomia che in qualche modo vi ha spinto a preparare delle tracce, ma, nel contempo, a tenere conto di tutte le cose che abbiamo sentito in queste ore per rendere il dibattito un vero dibattito, non soltanto il tavolo dal quale escono delle relazioni.

## BREVI CONSIDERAZIONI SUL RUOLO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE NELLA DISCIPLINA DELLE MIGRAZIONI

SOMMARIO: 1. *La complessità dei fenomeni migratori e l'insufficienza di un approccio esclusivamente giuridico.* – 2. *Gli aspetti giuridici e il ruolo del diritto internazionale.* – 3. *Normative e concezioni statali (e regionali) in tema di migrazioni: qualche esempio.* – 4. *La natura e la qualità delle norme internazionali concernenti gli stranieri.* – 5. *Le potenzialità applicative della normativa sui diritti umani.* – 6. *L'evoluzione delle competenze dell'UE in materia di circolazione delle persone: riflessi sugli Stati membri e sugli Stati terzi.*

### *1. La complessità dei fenomeni migratori e l'insufficienza di un approccio esclusivamente giuridico*

Lo spostamento di persone, in modo talora massiccio, caratterizza da sempre l'evoluzione della specie umana e l'assetto del pianeta. La storia insegna che le cause di fondo degli spostamenti degli individui variano e che, al tempo stesso, vi sono motivi che costringono persone a muoversi per cercare altrove la propria salvezza o migliori condizioni di vita: a fronte della necessità, le scelte sono spesso obbligate e l'esistenza di un quadro giuridico che non autorizza tale spostamento appare un fattore del tutto secondario. L'esistenza di conflitti o di regimi autoritari, lo scoppio di epidemie, il degrado ambientale, la povertà, l'assenza di prospettive di miglioramento nel futuro immediato: questi sono i fattori principali che determinano attualmente la gran parte degli spostamenti che di solito etichettiamo come "migrazioni".

Esistono altre tipologie di movimenti transnazionali degli individui (ad esempio, per motivi di turismo, di cura medica, di affari), ma è evidente che gli spostamenti che creano problemi di gestione e richiedono un'azione politica di medio e lungo periodo sono quelli determinati dai fattori ricordati prima, i quali hanno una duplice conseguenza: spostamenti di un numero considerevole di persone e carattere tendenzialmente stabile del trasferimento.

A fronte di tale scenario, mi sembra opportuno sottolineare che il diritto è solo uno degli strumenti (e forse neanche il più efficace) che gli Stati e la comunità internazionale hanno a disposizione per gestire il fenomeno delle migrazioni. Le norme giuridiche possono offrire un contributo laddove siano affrontate con coraggio e serietà le cause di fondo dei movimenti di persone. In questa materia, il diritto ha bisogno di un'azione politica razionale e lungimirante, che realizzi una mediazione tra le esigenze differenti degli Stati e tra queste e i bisogni degli individui.

### *2. Gli aspetti giuridici e il ruolo del diritto internazionale*

Volendo delimitare l'ambito delle presenti riflessioni agli aspetti giuridici, occorre sottolineare che, sebbene le migrazioni siano un fenomeno naturalmente transnazionale<sup>2</sup>, il diritto internazionale non

---

<sup>1</sup> **Professore Associato di Diritto Internazionale, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pisa; Coordinatore dell'Osservatorio sul diritto Europeo dell'immigrazione.**

<sup>2</sup> Anche se non esclusivamente: in Stati di una certa estensione geografica, sono riscontrabili movimenti migratori che si svolgono all'interno dei confini politici del paese di volta in volta interessato. A ciò va aggiunto il fenomeno dei c.d. *internally displaced persons*, che esulano dai limiti del presente contributo.

ha avuto la capacità di sviluppare un *corpus* di norme sufficientemente ampio, tale da trattare in maniera organica la materia. Ciò è dovuto in larga misura al fatto che gli Stati hanno spesso considerato la disciplina dell'immigrazione (e in certi periodi storici, anche quella dell'emigrazione) quale un affare domestico, nonostante le ovvie implicazioni internazionalistiche.

I criteri per differenziare i cittadini dagli stranieri (*ergo*, le regole sulla cittadinanza) e le scelte in tema di accoglienza degli immigrati e del loro trattamento sono stati costantemente inquadrati come espressione di opzioni politiche intimamente connesse con l'identità nazionale e la sovranità: perciò, non sono state accolte istanze di regolamentazione internazionale realmente impegnative. Ad oggi, quindi, il diritto internazionale delle migrazioni (composto, come vedremo tra breve, di norme *ad hoc* e di regole applicabili ad un ampio spettro di situazioni, tra qui quelle in cui sono coinvolti i migranti) è un insieme di prescrizioni alquanto frammentato, che richiede consistenti integrazioni da parte dell'ordinamento statale. Il migrante, in altre parole, raramente trova conforto nella lettura di testi internazionali quando elabora il proprio progetto migratorio: la sua attenzione sarà rivolta in prima battuta alla legislazione del paese in cui intende trasferirsi e, eventualmente, a quella dei paesi che deve attraversare per raggiungere la propria meta finale.

Le coordinate normative che inquadrano il percorso del migrante sono in larga parte determinate dalla legislazione interna del paese di destinazione, a meno che non viva in uno di quei paesi (pochi al giorno d'oggi, per fortuna) che pongono pesanti condizionamenti alla libertà di espatriare dei propri cittadini. Sfruttando gli ampi margini di discrezionalità riconosciuti dal diritto internazionale, gli Stati di destinazione elaborano le proprie normative soffermando l'attenzione sul segmento finale del percorso migratorio, con soluzioni che spesso non sono il frutto di una visione lungimirante, ma il risultato del temperamento tra gli interessi di breve periodo del paese e gli umori dell'opinione pubblica. Se a ciò si aggiunge che sulle questioni sollevate dalle migrazioni le forze politiche perseguono strategie molto diverse e spesso alimentano contrapposizioni ideologiche, è agevole comprendere perché la mobilità delle persone continui a sollevare problemi che non trovano soluzione nemmeno sul piano normativo statale.

### 3. *Normative e concezioni statali (e regionali) in tema di migrazioni: qualche esempio*

L'aspetto ora accennato spiega come sia importante il confronto tra paesi e aree regionali che hanno una differente sensibilità o una diversa rappresentazione dei propri interessi con riguardo alle questioni poste dai movimenti migratori. Per semplicità, si è soliti distinguere tra Stati di origine e Stati di destinazione dei flussi migratori: tra queste categorie si inserisce poi quella degli Stati di transito, i quali possono in parte giocare anche il ruolo di paesi di destinazione o di origine di taluni flussi<sup>1</sup>. Tale classificazione è del tutto descrittiva e non può essere presa a spunto per costruire teorie troppo schematiche e rigide, tanto che la caratterizzazione di un paese può subire cambiamenti nel volgere di pochi anni<sup>2</sup>. Tuttavia, l'inquadramento di determinati Stati come paesi di emigrazione, immigrazione o transito fornisce alcune chiavi di lettura e di valutazione del loro atteggiamento e delle loro priorità: atteggiamento e priorità che trovano un loro sviluppo nella partecipazione a

---

<sup>1</sup> Ad esempio, il Marocco è paese di emigrazione ma anche di transito di flussi diretti dall'Africa subsahariana verso l'Europa. La Libia è paese di destinazione per immigrati africani di varia nazionalità e al tempo stesso paese di transito di flussi irregolari verso l'Italia e Malta.

<sup>2</sup> Ad esempio, l'Italia è stata per lungo tempo un paese di emigrazione, per diventare poi intorno agli anni ottanta dello scorso secolo un paese di transito (verso i paesi del centro e nord Europa) e di immigrazione. Alcuni Stati latinoamericani, tradizionalmente paesi di immigrazione, hanno visto svilupparsi negli ultimi 15-20 anni consistenti flussi migratori in uscita, specialmente verso gli Stati Uniti o l'Europa.

trattati multilaterali, nella elaborazione di trattati bilaterali, nella definizione della legislazione interna.

A tal proposito, il confronto tra la visione europea e quella latinoamericana può essere particolarmente fruttuoso, in quanto pone in una relazione dialettica sensibilità e interessi talvolta opposti, talora semplicemente complementari. Si pensi al tema dei diritti politici, e in particolare a quelli elettorali. In Italia e in Europa siamo soliti declinare la questione pensando agli immigrati presenti nel nostro territorio e alla possibilità di riconoscere loro il diritto di partecipare, sia come elettori che come candidati, ai nostri processi elettorali: si levano così voci favorevoli e voci contrarie, preoccupate dal possibile dissolvimento della linea di confine tra i cittadini e gli stranieri. Nell'ambito latinoamericano, può succedere che il tema sia impostato in maniera del tutto differente: piuttosto che vivere in maniera problematica la discussione sulla concessione del voto agli stranieri, si pensa al voto della consistente porzione di cittadini emigrati all'estero (le c.d. diaspore) e alle modalità con cui farlo esercitare. Gli animi si scaldano su questo aspetto, mentre il voto agli stranieri viene concesso senza troppa difficoltà o, quale che sia la soluzione, non attira troppa attenzione.

Più in generale, il tema migrazione viene letto in Europa nella sua accezione di movimento in entrata (immigrazione) mentre in America Latina (e in altre aree) la sua dimensione di flusso in uscita (emigrazione) tende a prevalere nel dibattito e nell'agenda politica dei governi. Mentre in Europa la migrazione qualificata è spesso rappresentata e percepita come una leva per rilanciare l'economia europea (attirando giovani promettenti da tutto il mondo) e per vincere la sfida tecnologica con Stati Uniti, Cina e Giappone, nei paesi di emigrazione essa è vissuta come una pericolosa emorragia di risorse umane di qualità (la c.d. fuga di cervelli). Al tempo stesso, sulla migrazione stagionale, gli Stati di destinazione sono portati a inquadrarla come una soluzione pragmatica per le esigenze temporanee del proprio mercato del lavoro, mentre gli Stati di appartenenza dei lavoratori possono intravedere in essa il rischio di una precarizzazione del lavoro e di incertezza sul futuro occupazionale dei propri cittadini.

Gli esempi potrebbero continuare, ma penso che quanto sinora rilevato dimostri l'utilità di un dialogo tra paesi o gruppi di paesi dotati di priorità e visioni che possono differire su questioni importanti<sup>1</sup>: l'organizzazione di un seminario che riunisce esperti europei e latinoamericani è un'iniziativa per cui l'Istituto internazionale di diritto umanitario merita un sentito ringraziamento.

#### *4. La natura e la qualità delle norme internazionali concernenti gli stranieri*

Come già accennato, le questioni riguardanti gli stranieri sono trattate solo in parte dal diritto internazionale. In particolare, esistono poche norme, dal contenuto molto generale, contenute nel diritto consuetudinario e in una serie di trattati multilaterali a vocazione universale o di ambito regionale.

Non appare superfluo evidenziare che il fenomeno delle migrazioni internazionali solleva numerose problematiche, che per comodità potremmo ricondurre a due profili:

1) la disciplina della circolazione delle persone, con riferimento all'abbandono del paese di partenza, all'ingresso in un altro paese, al soggiorno sul territorio di quest'ultimo, al suo eventuale allontanamento e al rientro nello Stato di origine. Con riguardo a queste tematiche, vengono in rilievo la posizione dello Stato di origine e dello Stato di arrivo, a cui può aggiungersi la posizione dello Stato o degli Stati di transito;

---

<sup>1</sup> Ciò non toglie, ovviamente, che vi possano essere profili su cui Stati latinoamericani e Stati europei possono avere o maturare atteggiamenti identici o molto simili.

2) il “trattamento” o la “condizione” dello straniero presente sul territorio di uno Stato, intesa come gamma di diritti e obblighi allo stesso imputabili: qui l’attenzione si concentra sulle scelte del singolo Stato di destinazione del movimento migratorio<sup>1</sup>.

Pur se esistono questioni che ricadono in entrambe le tematiche<sup>2</sup>, la suddivisione qui proposta ha il pregio di dare un criterio di orientamento nella ricostruzione delle norme internazionali vigenti.

Sia per la circolazione che per il trattamento, le norme consuetudinarie vigenti hanno la natura, per lo più, di limiti di carattere generale al comportamento degli Stati o alla definizione delle pertinenti normative nazionali. Difficilmente, tali norme hanno contenuti precettivi puntuali e suscettibili di applicazione in casi concreti.

Così, per la circolazione possiamo notare che un’impostazione del tutto diversa sussiste per due momenti necessariamente coordinati dal punto di vista fenomenologico: l’abbandono di un paese e l’ingresso in un altro. Mentre per il primo passaggio la regola di principio è favorevole all’individuo (essendo riconosciuta la “libertà di andarsene” nei confronti dello Stato di cittadinanza o di residenza), per il secondo la norma vigente stabilisce il diritto per lo Stato di destinazione di decidere in merito all’ammissione, potendo negarla o subordinarla a condizioni molto stringenti e discrezionali<sup>3</sup>. Per quante evoluzioni possa aver conosciuto il diritto internazionale negli ultimi decenni (v. anche *infra*, par. 5), gli Stati hanno costantemente ribadito che l’ammissione degli stranieri rientra in linea generale nel c.d. dominio riservato: di qui l’adozione di normative nazionali estremamente diversificate.

In merito alla questione dell’espulsione dello straniero residente, il diritto internazionale consuetudinario non la vieta, ma richiede che non avvenga con modalità brutali, che non mascheri un’extradizione altrimenti non possibile (le c.d. *extraordinary renditions*), e che sia adottata nel quadro di una previgente legislazione statale<sup>4</sup>, che non comporti il trasferimento effettivo verso un paese nel quale il soggetto verrà sottoposto con ragionevole probabilità a torture o a trattamenti disumani o degradanti<sup>5</sup>; non sono poi ammesse le espulsioni collettive<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> O dello Stato di transito, finché l’individuo permane sul suo territorio.

<sup>2</sup> Ad esempio il ricongiungimento familiare. Per quanto concerne i familiari che intendono raggiungere il proprio congiunto, si tratta di una questione di circolazione internazionale, mentre per il congiunto residente in un certo paese è un aspetto che tocca la propria condizione giuridica, *sub specie* di possibilità di vedersi riconosciuto dallo Stato ospite il diritto di riunire il proprio nucleo familiare.

<sup>3</sup> Entrambe le regole ammettono eccezioni. Per il diritto di uscita, il novero e i contenuti dei motivi che giustificano una restrizione sono abbastanza consolidati (ricalcando quelli contemplati in alcune disposizioni pattizie, quali l’art. 12, par. 2 del Patto ONU sui diritti civili e politici; l’art. 5 della Convenzione ONU sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale; l’art. 10, par. 2 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo; l’art. 22, par. 2 della Convenzione americana sui diritti umani; l’art. 12, par. 2 della Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli; l’art. 2 del Protocollo n. 4 alla CEDU; l’art. 8 della Convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie).

Diversamente, i limiti alla libertà dello Stato di disciplinare l’ammissione sono frutto di elaborazioni dottrinali o di una lettura particolarmente espansiva della regola di *non refoulement*. Non essendo possibile esaminare la questione in questa sede, sia consentito di rinviare a Di Filippo, ‘L’ammissione nel territorio di cittadini stranieri’, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, in corso di pubblicazione presso CEDAM, Padova, 2011.

<sup>4</sup> Sulla questione, cfr. CALAMIA, *Ammissione e allontanamento degli stranieri*, Milano 1980, 19 ss.

<sup>5</sup> Lauterpacht, Bethlehem, ‘The Scope and Content of the Principle of *Non-refoulement*’, in FELLER, TÜRK, NICHOLSON (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, 78 ss.

<sup>6</sup> In materia, v. HENCKAERTS, *MASS EXPULSION in Modern INTERNATIONAL LAW and Practice*, Dordrecht, 1995.

Il quadro delle previsioni in tema di circolazione è completato dalla regola per cui, in caso di rientro volontario o di espulsione da uno Stato straniero, lo Stato di cittadinanza di un individuo è obbligato a consentirne l'ingresso sul proprio territorio.

Per quanto concerne il trattamento degli stranieri, vigono alcune norme formatesi già nella prima metà del XX secolo<sup>1</sup>. In primo luogo, allo straniero non si possono imporre prestazioni o richiedere comportamenti che non si giustificano con un sufficiente legame dello straniero stesso o dei suoi beni con la comunità territoriale<sup>2</sup>: per il resto, lo straniero, in quanto sottoposto alla sovranità dello Stato ospite, dovrà rispettarne la normativa e sarà sottoposto alla sua giurisdizione. In secondo luogo, lo Stato territoriale deve garantire misure idonee a prevenire o reprimere le offese contro la persona, la libertà personale o i beni dello straniero<sup>3</sup>. In terzo luogo, le autorità pubbliche non devono rendersi responsabili di atti arbitrari a danno degli stranieri (es. arresti ingiustificati o altre vessazioni; torture o trattamenti disumani o degradanti; privazione arbitraria della vita). Infine, devono permettere allo straniero di prendere contatto con le proprie autorità (in particolare, diplomatiche o consolari) in caso di bisogno: ciò è particolarmente rilevante in caso di arresto, sottoposizione a processi penali, smarrimento di documenti, problemi di salute che pregiudicano l'autonomia del singolo<sup>4</sup>.

Come è agevole notare, si tratta di norme di principio, dal contenuto piuttosto generico. Alle norme di origine consuetudinaria possono essere affiancate quelle contenute in trattati elaborati a livello multilaterale aperti alla partecipazione di tutti gli Stati della comunità internazionale o a quelli appartenenti a una medesima organizzazione pan-regionale. La maggior parte di essi concernono il trattamento, ma talvolta sono rinvenibili anche disposizioni che incidono sulla circolazione. Di regola, si tratta di testi che prendono in considerazione la generalità degli individui stranieri.

Possono essere ricordate la Convenzione ONU di Ginevra del 1951 sui rifugiati e il Protocollo addizionale del 1967, la CONVENZIONE ONU relativa allo status degli APOLIDI (ADOTTATA A New York nel 1954), la Convenzione su determinati aspetti dei problemi dei rifugiati in Africa del 1969 (promossa dall'Organizzazione per l'Unità africana, ora Unione africana), la Convenzione europea di stabilimento del 1955 e l'Accordo europeo sulla circolazione delle persone del 1957 (promossi dal Consiglio d'Europa), alcune convenzioni sui lavoratori migranti promosse dall'OIL<sup>5</sup> e dal Consiglio d'Europa.

---

<sup>1</sup> V., per tutti, CONFORTI, *Diritto internazionale*, VI ed., 2002, p. 229 s.

<sup>2</sup> Così, non potranno essere richieste prestazioni di carattere fiscale se non nella misura in cui lo straniero possieda beni o svolga attività collegate; non potranno essere imposti vincoli o il rispetto di norme civili, commerciali o penali se non per attività collegate con il territorio o la sua popolazione. In linea generale, allo straniero non può essere poi imposto l'assolvimento del servizio militare di leva (è ammessa però la prestazione volontaria: si pensi al noto caso della Legione straniera francese), mentre potrebbe essere imposto l'obbligo di contribuire, in caso di necessità (es. calamità naturali), ad attività di soccorso o protezione civile.

<sup>3</sup> Quanto alle misure repressive, in particolare, occorre che lo Stato disponga di un normale apparato giurisdizionale innanzi al quale lo straniero possa far valere le proprie pretese ed ottenere giustizia: la mancata osservanza di tale obbligo concretizza il c.d. diniego di giustizia. Per lungo tempo, la comunità internazionale e la dottrina si sono divise sullo standard di trattamento da accordare allo straniero con riferimento all'obbligo ora enunciato: se quello che lo Stato territoriale garantisce ai propri cittadini (c.d. standard nazionale) o piuttosto quello che appare riconosciuto dagli Stati i cui ordinamenti giuridici presentano determinati parametri di civiltà (c.d. standard internazionale minimo).

La questione non ha mai trovato una piena e compiuta definizione, ma il recente sviluppo della normativa sui diritti umani (v. par. 8) ha svuotato in gran parte di rilevanza la contrapposizione.

<sup>4</sup> In argomento, v. altresì gli artt. 36-37 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 24.4.1963, considerati riproduttivi del diritto consuetudinario vigente.

<sup>5</sup> Si tratta della Convenzione n. 97 (1949) e della Convenzione n. 143 (1975): in argomento, si veda il contributo di Patrick Taran.

Tali trattati contengono disposizioni talora interessanti e migliorative della condizione dello straniero, specialmente ove si ponga mente al periodo in cui furono adottate. Tuttavia, la maggior parte di esse configurano prescrizioni minime, obblighi di risultato o norme programmatiche, spesso accompagnati da ampie e vaghe eccezioni a cui gli Stati parte possono far ricorso. Ne consegue che tali testi hanno spesso un carattere non *self-executing*, a cui si aggiunge la mancanza di un meccanismo internazionale efficace di controllo<sup>1</sup>.

Il regime giuridico più noto e di più larga accettazione è quello concernente i rifugiati, riconducibile alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo del 1967. Trattasi di una normativa interessante, ratificata da 144 Stati, che si fonda sul carattere non volontario dell'abbandono del paese di origine e nella correlata esigenza di offrire asilo all'individuo costretto a fuggire all'estero<sup>2</sup>. La Convenzione sottende una distinzione tra migrante forzato (il rifugiato) e il migrante volontario e predispone una tutela minima per il primo, che ruota attorno a un dovere di ospitalità laddove il ritorno nel paese di origine si presenti rischioso: secondo la lettura maggiormente accreditata, la Convenzione (e in particolare l'art. 33) esige che il rifugiato sia ammesso a rimanere sul territorio dello Stato a cui ha richiesto protezione (o fatto entrare, almeno temporaneamente, se invoca la protezione al posto di frontiera), a meno che non sia possibile un suo spostamento in un altro paese sicuro disposto ad accoglierlo. È previsto poi uno status minimo in tema di trattamento che deve essere riconosciuto al rifugiato. Siamo pertanto di fronte a un regime giuridico che incide sulla discrezionalità tradizionalmente riconosciuta agli Stati in ordine all'ingresso e al soggiorno di *alcuni* cittadini stranieri, e al loro trattamento.

Va osservato, tuttavia, che tale regime è in parte incompleto, rinviando alla normativa statale per una serie di questioni interpretative e procedurali di notevole importanza pratica per il rifugiato<sup>3</sup>. Inoltre, la definizione di rifugiato ruota intorno ad alcuni elementi che fanno sì che restino esclusi dal suo ambito di applicabilità altre figure significative di migranti forzati, quali le persone che fuggono da conflitti armati o regimi autoritari senza poter dimostrare di essere vittime di persecuzioni individuali, oppure coloro che scappano da territori afflitti da catastrofi ambientali o da un'estrema miseria. Ne deriva che non tutti i migranti involontari (in un'accezione realistica e non formalistica del termine) possono accedere a un regime protettivo disciplinato da uno strumento internazionale di larga applicazione. A tale lacuna sopperiscono in parte taluni strumenti regionali, senza che tuttavia si possa parlare di un approccio univoco<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> In alcuni casi, gli Stati parte hanno altresì formulato riserve.

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 1, par. A (2) della Convenzione di Ginevra, è rifugiato chiunque – nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche – si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato.

<sup>3</sup> Per esempio, i diritti riconosciuti al richiedente asilo nel periodo in cui viene esaminata la sua domanda di protezione; gli organi incaricati di esaminare la domanda e le relative procedure, inclusi gli eventuali mezzi di ricorso.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. I (2) della Convenzione africana sui rifugiati (ratificata da 45 su 52 Stati membri dell'Unione africana), *le terme «réfugié», s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité.*

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984) specifica al par. 3 che *la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*

La conseguenza è che il complesso delle norme internazionali di natura consuetudinaria o pattizia finora esaminate sono articolate su una distinzione di base tra migranti forzati o involontari (i rifugiati) e migranti volontari che solo in parte corrisponde alla realtà empirica. In linea di principio, coloro che non rientrano nella definizione di rifugiato (ai sensi della Convenzione di Ginevra o di uno strumento regionale) sono considerati migranti volontari e pertanto non godono di una tutela internazionale specifica con riguardo alla loro pretesa di fare ingresso o di rimanere in uno Stato diverso dal proprio<sup>1</sup>.

Nel contesto delle Nazioni Unite, è stato realizzato un lodevole sforzo per promuovere l'adozione di un trattato a vocazione universale concernente la principale categoria di soggetti migranti, cioè i lavoratori subordinati. Dopo circa un decennio di studi e negoziati, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato nel 1990 la Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie: si tratta di uno strumento internazionale finalizzato a fornire un elenco completo dei diritti che spettano ai cittadini stranieri che svolgono un'attività lavorativa di tipo subordinato e ai loro familiari.

Va precisato innanzitutto che essa non contiene obblighi per gli Stati parte in ordine all'ammissione sul territorio dei lavoratori migranti: questo importante aspetto della mobilità internazionale, che per i rifugiati ha portato a fare qualche concessione all'individuo, rimane qui ancorato al rigido rispetto della sovranità statale.

La Convenzione è dedicata prevalentemente al trattamento dei lavoratori migranti già ammessi dallo Stato ospite in base alla propria legislazione, e alle garanzie in caso di espulsione. Da questo punto di vista, pur se essa è in larghissima parte riproduttiva delle norme classiche sui diritti umani (applicabili pertanto anche ai soggetti non qualificabili come migranti)<sup>2</sup>, contiene alcune garanzie supplementari e dedica una parte a tutti gli stranieri lavoratori, inclusi quelli in condizione irregolare. Questi aspetti "migliorativi" della situazione dei lavoratori migranti sembrano essere alla base dell'avversione degli Stati occidentali, e più in generale quelli di destinazione dei flussi migratori, rispetto alla ratifica della Convenzione: si noti che essa è entrata in vigore il 1° luglio 2003 e attualmente vincola solo 44 Stati, in gran parte Stati di emigrazione o di transito<sup>3</sup>.

La vicenda della Convenzione ONU sui lavoratori migranti ben illustrata la ritrosia di una parte consistente della comunità internazionale ad accettare obblighi che potrebbero tradursi in un limite

---

<sup>1</sup> L'unica opportunità di veder presa in considerazione la loro richiesta di ingresso, al di fuori delle opportunità offerte dalla normativa statale sull'immigrazione adottata dallo Stato di destinazione, sta nell'eventuale vigenza di uno schema protettivo complementare a quello del rifugiato, denominato solitamente "protezione complementare" o "protezione sussidiaria". Tali schemi vigono in alcuni paesi come Canada e Stati Uniti e sono stati oggetto di regolamentazione da parte dell'Unione europea (v. *infra*, par. 6). Per quanto riguarda il regime UE, si tenga presente che la direttiva 2004/83 definisce il beneficiario di protezione sussidiaria come il cittadino di un paese terzo che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese. Sono considerati danni gravi, in alternativa: a) la condanna a morte o all'esecuzione; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

<sup>2</sup> V. le considerazioni svolte oltre, par. 5.

<sup>3</sup> Hanno ratificato, per esempio, l'Algeria, l'Argentina, la Bolivia, la Colombia, il Cile, l'Ecuador, l'Egitto, le Filippine, il Ghana, la Giamaica, il Guatemala, l'Honduras, la Libia, il Mali, la Mauritania, il Messico, il Marocco, il Nicaragua, la Nigeria, il Perù, il Paraguay, il Senegal, la Turchia, l'Uruguay.

Gli Stati che rappresentano i principali paesi di destinazione o le principali economie non hanno nemmeno firmato il testo: così, per esempio, l'Australia, il Brasile, il Canada, la Cina, la Costa Rica, la Russia, l'India, il Sudafrica, gli USA, il Venezuela. Per quanto riguarda gli Stati europei, hanno ratificato solo l'Albania e la Bosnia Erzegovina, mentre il Montenegro e la Serbia si sono limitati a firmare il testo.

all'adozione di determinate opzioni di politica migratoria. In tale prospettiva, non sorprende scoprire che un altro strumento giuridico promosso dall'ONU in tema di migrazioni ha invece riscosso un ampio successo in termini di ratifiche, in ragione del fatto che è ispirato a una logica favorevole agli interessi statali: si tratta del Protocollo sul c.d. *smuggling*, allegato alla Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale, adottata a Palermo nel 2000<sup>1</sup>. Tale Protocollo concerne la cooperazione amministrativa e penale tra Stati nella prevenzione e nella repressione delle attività di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare: pur essendo facoltativa la sua accettazione, preme segnalare che ben 127 dei 159 Stati aderenti alla Convenzione lo hanno ratificato<sup>2</sup>.

A conclusione di questa breve rassegna, occorre sottolineare che singole coppie di Stati o gruppi ristretti di Stati, in ragione della specificità dei rapporti intercorrenti tra di essi, possono elaborare trattati che contengono previsioni molto avanzate a proposito della circolazione e del trattamento dei cittadini degli Stati parte: tali accordi sono ispirati a una logica di reciprocità, nel cui ambito gli interessi statali si confrontano e trovano un punto di equilibrio che determina una ricaduta positiva per i cittadini delle parti contraenti, senza tuttavia toccare la sfera giuridica degli individui appartenenti a Stati terzi.

Sul piano bilaterale, possono menzionarsi, senza alcuna pretesa di esaustività, accordi per l'esenzione dal visto, trattati intesi a facilitare la circolazione dei rispettivi cittadini riconoscendo la validità di documenti di identità (e rendendo superfluo, per esempio, il possesso del passaporto) o il valore dei titoli di studio o professionali, convenzioni di cooperazione economica che facilitano gli investimenti e l'insediamento di imprenditori delle parti contraenti, intese tra Stati confinanti con riferimento agli spostamenti dei lavoratori frontalieri, accordi concernenti la sicurezza sociale.

Per quanto concerne i regimi multilaterali, esperienze interessanti si sono avute con i paesi del Gruppo Nordico, con gli Stati membri del Commonwealth e del Benelux, con i paesi membri della Comunità europea (ora, UE: v. *infra*, par. 6), con alcune organizzazioni regionali latinoamericane e africane (ad esempio, Comunità andina, Mercosur e Ecowas).

Le presenza di una ragnatela di accordi bilaterali o multilaterali che accordano ai cittadini degli Stati contraenti (e solo a loro) vantaggi e diritti in tema di circolazione e trattamento non determina un mutamento delle coordinate entro cui si muove la comunità internazionale degli Stati quando vengono prese in considerazione l'adozione di norme di applicazione più ampia e la condizione degli stranieri in generale: la rivendicazione della sovranità statale in tema di ingresso e soggiorno, non esitando a ricorrere alla finzione giuridica secondo cui la maggior parte dei flussi migratori sarebbero volontari<sup>3</sup>; la disponibilità ad accettare taluni limiti alla facoltà di espellere, senza tuttavia rinunciare a tale prerogativa; il riconoscimento di alcuni diritti in tema di trattamento<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La Convenzione è entrata in vigore il 29.9.2003, il Protocollo il 28.1.2004. Alla Convenzione è allegato anche un Protocollo relativo alla tratta delle persone (c.d. *trafficking*), entrato in vigore il 25.12.2003 e ratificato da 143 Stati. L'argomento della tratta presenta delle connessioni con il tema delle migrazioni ed è oggetto di disciplina anche in svariati ambiti regionali: tuttavia, esso si caratterizza per una specificità che non ne consente una trattazione, pur sintetica, in questa sede.

<sup>2</sup> I dati sono aggiornati al 31 gennaio 2011.

<sup>3</sup> Come abbiamo visto, l'unica categoria su cui esiste un consenso praticamente universale circa l'esigenza di affermare un diritto a forme minime di accoglienza è quella dei rifugiati, come definiti dalla Convenzione di Ginevra del 1951.

<sup>4</sup> Come verrà evidenziato nel corso del successivo paragrafo, gli Stati si riservano tuttora il diritto di limitare l'accesso degli stranieri alle attività lavorative, al ricongiungimento familiare, alle attività politiche, alla maggior parte delle prestazioni di carattere sociale e assistenziale.

### 5. Le potenzialità applicative della normativa sui diritti umani

Come è emerso nel paragrafo precedente, il panorama delle disposizioni internazionali applicabili agli stranieri è piuttosto povero, soprattutto con riguardo a norme di applicabilità universale o destinate a introdurre regole valide per un ampio numero di Stati. Il piano pattizio si rivela utile per migliorare significativamente lo status dello straniero solo con riguardo ai rapporti tra pochi Stati e, per di più, con riferimento esclusivo ai cittadini degli Stati contraenti. Tale quadro, non certo incoraggiante, riceve un apprezzabile arricchimento grazie allo sviluppo della normativa sui diritti umani. Benché quest'ultima, in linea di principio, riguardi ogni individuo e non solo gli stranieri, occorre evidenziare tre fenomeni di sicuro interesse, che se non giungono a realizzare una vera e propria rivoluzione dell'assetto normativo descritto nel precedente paragrafo, nondimeno rafforzano la tutela dello straniero.

In primo luogo, alcuni trattati sui diritti umani contengono disposizioni che riguardano esclusivamente gli stranieri o le persone che intraprendono uno spostamento transfrontaliero. Così è, per esempio, per la libertà di lasciare un paese, compreso il proprio<sup>1</sup>; per il divieto di espulsioni collettive<sup>2</sup>; per alcuni limiti imposti all'espulsione dei soggiornanti regolari<sup>3</sup>; per la possibilità, a talune condizioni, di apportare restrizioni alla libertà personale degli stranieri che hanno tentato un ingresso irregolare o sono sottoposti a un procedimento di espulsione o estradizione<sup>4</sup>. È pertanto possibile rintracciare disposizioni dedicate agli stranieri all'interno di strumenti giuridici che hanno un ambito di applicabilità che potremmo definire universale, in quanto rivolto a tutti gli individui (cittadini e stranieri, residenti e migranti). Inoltre, siano di fronte a trattati conclusi in ambito ONU o promossi da organizzazioni pan-regionali e accompagnati spesso dall'istituzione di un organo di garanzia che vigila sul rispetto delle disposizioni in essi contenute<sup>5</sup>.

In secondo luogo, per quanto riguarda il trattamento degli stranieri e il principio di non discriminazione (specialmente per motivi etnici, culturali, religiosi) le numerose disposizioni che riconoscono diritti gli individui si rivelano particolarmente preziose per arricchire il patrimonio giuridico degli stranieri, dal punto di vista del loro trattamento. Ad esempio, nel contesto europeo, i diritti previsti nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo<sup>6</sup> (d'ora in avanti, CEDU) e nei protocolli addizionali<sup>7</sup> sono, di regola, riconosciuti a qualsiasi individuo, anche se non cittadino: inoltre l'art. 14

---

<sup>1</sup> Tale libertà è riconosciuta dall'art. 12, par. 2 Patto ONU sui diritti civili e politici; dall'art. 5 Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale; dall'art. 10, par. 2 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo; dall'art. 22, par. 2 Convenzione americana sui diritti umani; dall'art. 12, par. 2 Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; dall'art. 2 Protocollo n. 4 alla CEDU; dall'art. 8 Convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

<sup>2</sup> V. art. 4 Protocollo n. 4 alla CEDU, adottato a Strasburgo il 16.9.1963; art. 12, par. 5 Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; art. 22, par. 9 Convenzione americana sui diritti umani; art. 22, par. 1 Convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

<sup>3</sup> V. art. 13 Patto ONU sui diritti civili e politici; art. 22, par. 6 Convenzione americana sui diritti umani; dall'art. 12, par. 4 Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; art. 1 Protocollo n. 7 alla CEDU; art. 22, par. 2 ss. Convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

<sup>4</sup> V. l'art. 5, par. 1, lett. f.

<sup>5</sup> Si pensi al Comitato ONU sui diritti umani, al Comitato ONU contro la tortura, al Comitato ONU sui diritti del fanciullo, al Comitato ONU sui lavoratori migranti, alla Commissione e alla Corte interamericana sui diritti umani, alla Corte europea sui diritti umani, alla Commissione e alla Corte africana sui diritti umani.

<sup>6</sup> Diritto alla vita, divieto di tortura, divieto di schiavitù e lavoro forzato, diritto alla libertà e alla sicurezza, diritto a un processo equo, principio di legalità in materia penale, diritto al rispetto della vita privata e familiare, libertà di pensiero, coscienza e religione, libertà di espressione, libertà di riunione e associazione, diritto al matrimonio, diritto a un ricorso effettivo.

<sup>7</sup> Diritto al rispetto dei propri beni, diritto all'istruzione, divieto di reclusione per debiti, libertà di circolazione, abolizione della pena di morte, diritto a un doppio grado di giurisdizione in materia penale, diritto al risarcimento in caso di errore giudiziario, diritto a non essere giudicato o punito due volte, uguaglianza dei

vieta qualsiasi discriminazione, incluse quelle basate sulla nazionalità, nel godimento dei diritti previsti dalla Convenzione<sup>1</sup>. Un discorso analogo vale per i Patti ONU sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, per le varie Convenzioni ONU di carattere tematico (ad es., sulla discriminazione razziale, sulla tortura, sui diritti del fanciullo), nonché per gli accordi regionali in materia di diritti umani (ad esempio, la Convenzione interamericana o la Convenzione africana).

Si noti che qualsiasi ragionamento basato sulla reciprocità non trova qui alcun appiglio: tali diritti sono garantiti anche se il paese di origine dell'individuo non fa altrettanto con i cittadini del paese di destinazione. Inoltre, i diritti enunciati in tali strumenti giuridici attengono alla dignità delle persone e al loro patrimonio giuridico minimo: in linea di principio, devono essere riconosciuti a qualsiasi individuo, indipendentemente dall'eventuale status migratorio del soggetto (regolare o irregolare che sia). In tale prospettiva, suscita particolare interesse il parere del 2003 della Corte interamericana sui diritti umani in merito alla condizione giuridica e ai diritti dei migranti irregolari<sup>2</sup>.

La tendenza a riconoscere diritti appartenenti a qualsiasi persona non deve fare dimenticare che gli Stati sono tuttora autorizzati a limitare diritti e attività che incidono in maniera significativa sulla qualità della vita dello straniero e sulle effettive possibilità di migliorare le sue condizioni di vita e di integrarsi. Gli esempi più frequenti si riferiscono a: l'accesso alla proprietà di beni immobili e la possibilità di ereditarli; l'accesso alle attività lavorative subordinate (con ulteriori restrizioni per gli impieghi nella pubblica amministrazione) o indipendenti (tra cui quelle imprenditoriali o libero-professionali); l'acquisto di azioni o del controllo di società commerciali e altre persone giuridiche, in generale o in riferimento a settori "sensibili" (fonti energetiche, servizi pubblici, mass-media ecc.); l'accesso alle prestazioni sociali e al sistema sanitario, con eccezione per gli interventi intesi a salvare la vita dell'individuo o a prevenire situazioni equivalenti a un trattamento degradante; l'accesso agli studi superiori o universitari, e alle correlate forme di sostegno.

Altri ambiti evidenziano la posizione di sfavore degli stranieri. Per esempio, è suscettibile di forti limitazioni la loro attività politica nel paese di residenza, specialmente l'attribuzione di diritti elettorali, attivi e passivi. In ambito europeo, a fronte di quale timida apertura in tema di diritto di voto nelle elezioni locali<sup>3</sup>, preme ricordare che la stessa CEDU prevede all'art. 16 la possibilità per gli Stati di imporre limitazioni alle attività politiche degli stranieri<sup>4</sup>.

Un altro argomento a cui i migranti tengono molto (per ovvie ragioni), ma su cui è problematico intravedere uno standard giuridico comune a livello universale, è rappresentato dal ricongiungimento familiare. Un'analisi dei testi convenzionali che riconoscono il diritto al rispetto della vita familiare<sup>5</sup> e della pertinente prassi applicativa non offre adeguato sostegno alla tesi secondo cui i migranti (o i loro familiari rimasti nel paese di origine) avrebbero un diritto in senso

---

coniugi.

<sup>1</sup> Il Protocollo n. 12, adottato nel 2000, vieta le discriminazioni anche con riguardo a diritti e situazioni non disciplinate dalla CEDU: esso è entrato in vigore il 1.4.2005 e vincola attualmente 18 Stati (dati aggiornati al 31.1.2011).

<sup>2</sup> V. parere n. 18/03 del 17.9.2003, emesso su richiesta del Messico.

<sup>3</sup> V. ad esempio la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, adottata a Strasburgo il 5.2.1992, entrata in vigore per l'Italia il 1.5.1997: si noti che il nostro paese non ha accettato di essere vincolato dalla parte C, che contempla i diritti elettorali.

La Convenzione è stata ratificata da pochi Stati: Albania, Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia. L'Albania non ha accettato la parte C.

<sup>4</sup> Ne consegue che, almeno nel contesto europeo, la questione dell'attribuzione di diritti elettorali a stranieri rientra nella discrezionalità dei singoli Stati, che potrebbero negarla in radice, oppure ammetterla con opzioni variabili con riguardo al tipo di consultazione (ad esempio, solo per le elezioni amministrative), all'elettorato passivo (limitandolo), al periodo di residenza richiesto ecc.

<sup>5</sup> Ad esempio, l'art. 17, par. ICCPR, l'art. 10 Convenzione sui diritti del fanciullo, l'art. 8 CEDU, l'art. 44, par. 2 Convenzione ONU sui lavoratori migranti.

tecnico al ricongiungimento familiare<sup>1</sup>. Si può probabilmente parlare di una linea di tendenza della comunità internazionale, favorevole a prevedere e disciplinare l'istituto del ricongiungimento: ciò non basta peraltro a giustificare una qualificazione in termini di diritto umano dei migranti<sup>2</sup>.

Il terzo e ultimo aspetto saliente della normativa sui diritti umani che merita di essere evidenziato concerne il fatto che alcuni organi internazionali di garanzia degli stessi hanno adottato una linea interpretativa finalizzata a ricavare da alcune norme di applicazione generale (valide cioè per qualsiasi individuo) determinate garanzie addizionali per gli stranieri, specialmente con riferimento all'espulsione e, più in generale, all'allontanamento.

La Corte europea dei diritti umani, per esempio, ha ricavato dal divieto di tortura e altri trattamenti disumani e degradanti (art. 3 CEDU) l'obbligo per lo Stato ospite di non estradare o espellere uno straniero verso un paese ove rischia concretamente di essere sottoposto a torture o trattamenti disumani o degradanti<sup>3</sup>: così facendo, ha individuato una garanzia di *non refoulement* implicita all'interno della CEDU, applicabile a chiunque sia esposto ai rischi descritti, pur non riunendo i requisiti previsti per l'attribuzione della qualifica di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra. Un metodo analogo è stato seguito dal Comitato ONU sui diritti umani con riferimento al divieto di tortura sancito nell'art. 7 del Patto sui diritti civili e politici del 1966<sup>4</sup>.

In casi eccezionali, la Corte europea ha fatto leva sull'art. 3 CEDU per contestare la legittimità di un'espulsione verso un paese in cui un soggetto gravemente malato non avrebbe potuto ricevere cure adeguate e assistenza morale, in quanto questa situazione avrebbe accelerato la morte e provocato un'acuta sofferenza fisica e morale, realizzando pertanto un trattamento disumano<sup>5</sup>. Un

---

<sup>1</sup> V. Comitato ONU sui diritti del fanciullo, *General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, doc. CRC/GC/2005/6 del 1.9.2005, § 83; Corte europea diritti umani, sentenza 26.4.2007, caso n. 16351/03, *Konstatinov c. Paesi Bassi*, §§ 48-50.

<sup>2</sup> Difatti, la natura umanitaria dell'istituto non sembra sottendere in maniera costante e coerente le scelte legislative degli Stati di destinazione, i quali sembrano inclini a consentire il ricongiungimento in base a un ragionamento di convenienza e opportunità (es., favorire l'integrazione degli stranieri regolarmente residenti e prevenire fenomeni di esclusione sociale, con potenziali ricadute sulla criminalità; incoraggiare l'immigrazione di soggetti particolarmente qualificati).

Quanto detto non toglie che in determinati ambiti regionali possano essere adottate scelte di principio che elevano il ricongiungimento da una prerogativa concessa dallo Stato ospite a un vero e proprio diritto soggettivo, pur se sottoposto a presupposti e condizioni: in questa linea di tendenza si muove per esempio l'Unione europea con la direttiva 2003/86: per un approfondimento sul ricongiungimento familiare nel diritto internazionale e dell'UE, cfr. Marinai, 'L'unità familiare e il ricongiungimento', in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, in corso di pubblicazione presso CEDAM, Padova, 2011.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, sentenza 20.3.1991, caso n. 46/1990, *Cruz Varas c. Svezia*. Occorre aver riguardo ad un fondato e serio rischio che le autorità del paese di destinazione realizzino esse stesse le torture o i maltrattamenti, oppure non siano in grado di proteggere da atti lesivi provenienti da soggetti privati (ma non basta una situazione generale di violenza in tale paese o una generica inadeguatezza delle forze di polizia a mantenere l'ordine, dovendosi dimostrare un reale rischio per lo specifico soggetto espulso): cfr., ad esempio, sentenza 29.4.1997, caso n. 24573/94 *H.L.R. c. Francia*.

<sup>4</sup> Cfr. Comitato sui diritti umani, *General Comment No. 20*, doc. HRI/HEN/1/Rev. 1 del 28.7.1994, § 9; osservazioni del 7.1.1994, caso n. 469/1991, *Chitat Ng c. Canada*; osservazioni del 9.12.1994, caso n. 539/1993, *Cox c. Canada*, osservazioni del 4.11.1997, caso n. 706/1996, *G.T. c. Australia*.

Anche nel contesto dell'art. 5 Carta Africana sui diritti umani e dei popoli (che vieta la tortura e i trattamenti disumani e degradanti), possono essere segnalate due pronunce della Commissione africana sui diritti umani: 28<sup>a</sup> sessione (23.10.2000 - 6.11.2000), caso n. 97/1993, *Modise c. Botswana*, § 91; 36<sup>a</sup> sessione (23.11.2004 - 7.12.2004), caso n. 249/2002, *African Institute for Human Rights and Development (on behalf of Sierra Leonean refugees in Guinea) c. Republic of Guinea*, §§ 47 e 72.

<sup>5</sup> Sentenza 2.5.1997, caso n. 30240/96, *D. c. Regno Unito*: si trattava di un malato terminale di AIDS, che le autorità britanniche intendevano espellere verso St. Kitts, ove l'assistenza sanitaria sarebbe stata carente e il soggetto interessato sarebbe stato privo del supporto morale e sociale di familiari e conoscenti.

In una pronuncia più recente (decisione di inammissibilità del 25.11.2004, caso n. 25629/04, *Kossi Archil c.*

approccio simile è stato fatto proprio e sviluppato dalla Commissione interamericana sui diritti umani<sup>1</sup>.

Su un altro piano (e, a conoscenza di chi scrive, senza che altri organi di garanzia, universali o regionali, abbiano intrapreso questa strada), la Corte europea sui diritti umani ha valorizzato l'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) per sindacare i provvedimenti di espulsione, ogni qual volta questi incidessero negativamente sui legami familiari e sociali sviluppati sul territorio dello Stato da un individuo straniero ivi residente da un congruo periodo. Ciò non significa, ovviamente, che lo Stato territoriale perda la potestà di allontanare uno straniero che abbia qualche forma di radicamento nel paese. Piuttosto, la Corte cerca di realizzare un delicato bilanciamento tra la posizione dei singoli e l'esigenza dello Stato di mantenere l'ordine pubblico o tutelare la sicurezza nazionale<sup>2</sup>.

Gli sviluppi finora descritti hanno consentito di offrire alcune garanzie addizionali agli stranieri nel rapporto con lo Stato ospite (e in taluni casi, con lo Stato di partenza): restano tuttavia aperti alcuni problemi.

Innanzitutto, permangono alcune incertezze circa le garanzie applicabili alla frontiera quando uno straniero chiede di essere ammesso. Riceve ampio supporto in dottrina la tesi secondo cui la garanzia di *non refoulement*, sviluppatasi con riguardo alla fattispecie dell'espulsione di chi fosse già stato ammesso sul territorio, sia applicabile anche alle situazioni di ingresso alla frontiera<sup>3</sup>: così, il respingimento in frontiera sarebbe vietato se esponesse concretamente l'individuo che lo subisce al rischio di subire la perdita della vita, torture o altre serie lesioni ai propri diritti. Tuttavia, non è chiara l'estensione degli obblighi dello Stato territoriale in ordine alle procedure da seguire in tali

---

*Paesi Bassi*), la Corte ha tuttavia escluso che qualsiasi peggioramento delle condizioni di cura o di legami sociali possa essere sufficiente per concludere che l'espulsione di un soggetto affetto da una patologia grave sia contraria all'art. 3. Nel caso di specie, il soggetto era sieropositivo ma non aveva ancora sviluppato l'AIDS e nello Stato di destinazione del provvedimento (il Togo) erano disponibili i farmaci per la terapia anti-HIV, pur se ad un prezzo più alto. Inoltre, la madre e un fratello erano ivi residenti.

L'art. 3 CEDU ha fornito altresì spunti alla Corte europea per valutare la legittimità delle condizioni di detenzione di soggetti in attesa di essere rimpatriati o delle modalità di allontanamento coattivo (cfr., per esempio, sentenza 27.7.2006, caso n. 32927/03, *Kaja c. Grecia*; sentenza 12.10.2006, caso n. 13178/03, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*).

<sup>1</sup> Cfr. decisione n. 63/08 del 25.7.2008, caso n. 12.534, *Mortlock c. USA*, §§ 87-94.

<sup>2</sup> Così, con riferimento agli stranieri nati sul territorio o ivi giunti in tenera età, è stato rilevato come essi possono essere in concreto privi di vincoli effettivi con il paese di cittadinanza e aver sviluppato la propria vita affettiva e sociale nello Stato ospite, specialmente ove il proprio nucleo familiare sia ivi stabilito o siano stati generati dei figli: in tali situazioni, un provvedimento di espulsione può ledere il diritto garantito dall'art. 8 e può essere giustificato solo se necessario a garantire uno degli interessi statali richiamati dalla medesima disposizione (in particolare, ordine pubblico, sicurezza nazionale, prevenzione di reati). In linea generale, si ricava dalle sentenze della Corte che reati sufficientemente gravi (traffico di droga, terrorismo, rapina, omicidio) possono giustificare l'allontanamento, pur se la giurisprudenza è talvolta oscillante.

Per quanto riguarda gli immigrati arrivati già adulti o in età adolescenziale, la Corte adotta uno *standard* più severo con riguardo all'individuazione di una restrizione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, ritenendola esistente solo ove il soggiorno sia di lunga durata e il soggetto abbia fondato una famiglia la cui esistenza o vita dignitosa sarebbe seriamente condizionata dalla separazione con il soggetto espulso o da un trasferimento dell'intero nucleo familiare verso il paese di origine dello straniero. In tale ottica, relazioni matrimoniali o analoghe avviate quando lo status di soggiorno è precario vengono valutate con sostanziale sfavore dalla Corte (cfr. per esempio sentenza 17.1.2006, caso n. 50278/99, *Aoulmi c. Francia*). Da questo approccio risulta che spesso i casi vengono risolti con una decisione favorevole allo Stato motivata dal fatto che la restrizione all'art. 8 non sussiste. Nei pochi casi in cui venga accertata la restrizione al diritto di cui all'art. 8, i criteri di bilanciamento con gli interessi statali sono analoghi al caso degli stranieri di seconda generazione: cfr. sentenza (Grande Camera) 18.10.2006, caso n. 46410/99, *Uner c. Paesi Bassi* (sul caso di un cittadino turco arrivato nei Paesi Bassi all'età di 12 anni).

<sup>3</sup> Cfr., tra gli altri, WOUTERS, *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*, Antwerp/Oxford/Portland, 2009, 568.

casi, di modo che è possibile che la portata della garanzia sopra citata venga svilita da soluzioni che rendono poco effettiva la tutela dell'individuo. Nel rapporto tra Stato territoriale e cittadino straniero è evidente come sia il primo a godere di una situazione di forza che può essere sfruttata per respingere persone indesiderate verso paesi a rischio con procedure accelerate e senza garanzie giurisdizionali effettive: una volta respinto, l'individuo può incontrare notevoli difficoltà nell'azionare vie di ricorso nello Stato che lo ha allontanato o presso organi internazionali che siano competenti a ricevere reclami, laddove esistenti.

Con riguardo a questo ultimo aspetto, merita di essere segnalata la coraggiosa giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, che ha potenziato al massimo le garanzie derivanti dall'art. 3 CEDU: dopo averne ricavato la garanzia di *non refoulement* e aver fornito una serie di elementi che ne fanno dedurre l'applicabilità in ogni situazione in cui uno Stato esercita un controllo su individui (inclusa l'ammissione alla frontiera), la Corte ha attenuato la portata del requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni (contemplata dall'art. 35 CEDU), affermando che a fronte del rischio di violazione dell'art. 3 CEDU un individuo può rivolgere direttamente un ricorso alla Corte se sul piano statale non esistono mezzi di ricorso accessibili ed adeguati (*id est*, con efficacia sospensiva dell'allontanamento)<sup>1</sup>. Oltre a ciò, la Corte europea ha chiarito che il ricorrente può chiedere l'emanazione di un'ordinanza provvisoria (misura prevista dall'art. 39 del Regolamento di procedura della Corte) che ingiunga allo Stato di non procedere all'allontanamento prima che la Corte si sia pronunciata sulla sua conformità alla CEDU<sup>2</sup>.

Tali sviluppi giurisprudenziali appaiono senza dubbio interessanti nella prospettiva del miglioramento della tutela dei singoli, ma presentano tre limiti.

In primo luogo, valgono solo per gli Stati parti della CEDU, e non per l'intera comunità internazionale.

In secondo luogo, non sono di alcun giovamento nei casi in cui gli individui non riescano a venire in contatto con Ong o avvocati in grado di assisterli materialmente nell'avvio di un ricorso alla Corte europea: se infatti il *refoulement* viene realizzato, è possibile che la persona che lo subisce non sia materialmente in grado di attivare meccanismi di tutela.

In terzo luogo, rischiano di essere vanificati dalla messa in opera di tecniche di prevenzione degli arrivi alla frontiera, comunemente note come mezzi di esternalizzazione o delocalizzazione dei controlli. Tra esse, vengono ricompresi la negazione di visti da parte degli uffici consolari ubicati nei paesi di partenza; il distacco di ufficiali di collegamento presso gli scali aeroportuali dei paesi di partenza o di transito; l'imposizione di sanzioni ai vettori che imbarcano persone che non possiedono i documenti necessari (quali passaporto e visto); lo svolgimento di operazioni di pattugliamento degli spazi marini finalizzate a intercettare imbarcazioni utilizzate per l'immigrazione

---

<sup>1</sup> Il ragionamento è stato fondato sull'art. 13 CEDU, che contempla il diritto a un ricorso effettivo per i singoli davanti alle giurisdizioni nazionali: cfr., ad esempio, la sentenza della Corte (Grande Camera) 4.2.2005, casi n. 46827/99 e n. 46951/99, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*.

<sup>2</sup> La Corte ha chiarito che le proprie misure provvisorie hanno efficacia vincolante nei confronti degli Stati, pur in assenza di riferimenti espliciti contenuti in tal senso nella CEDU o nei relativi Protocolli: tale indirizzo interpretativo è stato fondato sull'art. 34 CEDU (introdotto dal Protocollo n. 11), che contempla il diritto individuale al ricorso alla Corte e un suo effettivo esercizio: cfr. sentenza (Grande Camera) 4.2.2005, casi n. 46827/99 e n. 46951/99, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*.

La Corte ha da ultimo compiuto un ulteriore passaggio, non escludendo che si possa realizzare una violazione dell'art. 34, par. 2 CEDU (obbligo per gli Stati di cooperare con la Corte in buona fede) laddove un governo sia a conoscenza di una richiesta di misure provvisorie e agisca al fine di impedire alla Corte di pronunciarsi su detta richiesta, dando esecuzione immediata a un'espulsione: cfr. decisione di inammissibilità 20.2.2007, caso n. 35865/03, *Al-Moayad c. Germania*, §§ 122-128.

irregolare e a condurle al luogo di partenza; la richiesta agli Stati di partenza e di transito di controllare più rigidamente le proprie frontiere e le partenze dal proprio territorio.

Per alcune di queste tecniche (quali il distacco di ufficiali di collegamento e le attività di interdizione in alto mare), in linea teorica è possibile ipotizzare, a determinate condizioni, la responsabilità internazionale dello Stato di (possibile) destinazione per la violazione della garanzia di *non refoulement*<sup>1</sup>: non deve tuttavia essere trascurato che è estremamente improbabile che un individuo lesa possa avviare dal paese di partenza i necessari passi per un'azione legale. Per le altre tecniche (che potremmo definire indirette), ma non meno efficaci, è estremamente difficoltoso configurare un illecito internazionale da parte dello Stato di destinazione.

A ciò va aggiunto che, indipendentemente dalla qualificazione giuridica del comportamento statale in termini di legittimità o illegittimità, l'irrigidimento dei meccanismi di ingresso regolare può indurre i migranti a tentare percorsi di ingresso irregolare, esponendosi a rischi per la propria incolumità, o ad optare per un itinerario irregolare ancora più rischioso e costoso del precedente.

Si giunge così alla conclusione che la normativa sui diritti umani e la giurisprudenza avanguardista della Corte europea sui diritti umani sembrano mettere gli Stati europei di fronte a due possibili scenari. Il primo consiste nel pieno rispetto delle regole internazionali e nella concomitante rinuncia a taluni strumenti di contenimento dei flussi migratori irregolari, in quanto suscettibili di determinare violazioni di diritti umani dei migranti, anche solo indirettamente. Ciò può significare perdere qualcosa in termini di efficienza: tuttavia, gli Stati democratici si caratterizzano per la capacità di non rinunciare ai propri valori fondanti nei momenti di difficoltà.

Il secondo scenario consiste nel tentativo di privilegiare l'efficacia dell'azione di contrasto a fronte del rispetto integrale dei valori umanitari. In tale ottica, tuttavia, gli Stati europei sono costretti ad adottare linee argomentative di dubbia solidità<sup>2</sup>, a stringere accordi con Stati poco rispettosi dei diritti umani<sup>3</sup> e a stendere un velo di segretezza sulle proprie attività all'estero o in alto mare, che siano unilaterali o contemplati in intese concluse con Stati di origine o di transito<sup>4</sup>. Ne deriva il

---

<sup>1</sup> Per l'attività di ufficiali di collegamento, deve essere dimostrato che il comportamento degli organi dello Stato di destinazione è adottato per lo meno con la consapevolezza del grave rischio a cui è esposto l'individuo e con l'intenzione di agevolare la violazione ai suoi diritti commessa dallo Stato di residenza del soggetto: v. in tal senso l'art. 16 del progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato, adottato in via definitiva dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001. Per un caso interessante della prassi, si veda *House of Lords (Appeal)*, sentenza 9.12.2004, *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and others (Appellants)*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041209/roma.pdf>.

Per il pattugliamento degli spazi marini, occorre l'effettiva riconduzione dell'imbarcazione verso un paese in cui gli individui sono concretamente esposti a rischi vietati dall'art. 3 CEDU, senza che sia stato svolto alcun accertamento sulla loro situazione personale. Per un approfondimento di tali questioni, cfr. Di Filippo, 'L'immigrazione via mare e il contrasto dei flussi irregolari', in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, in corso di pubblicazione presso CEDAM, Padova, 2011.

<sup>2</sup> Come, per esempio, quella secondo cui in alto mare non troverebbero applicazione le garanzie di rispetto dei diritti umani, o quella secondo cui viene escluso aprioristicamente che su una certa imbarcazione vi siano individui bisognosi di protezione internazionale che non possono essere ricondotti sommariamente nel paese di partenza.

<sup>3</sup> Si pensi alle intese tra Italia e Libia (concluse il 29.12.2007 e il 4.2.2009), che fanno da sfondo alla c.d. politica dei respingimenti in mare, attuata dal governo italiano a partire dal 6.5.2009.

<sup>4</sup> Per esempio, restano tuttora segreti gli accordi italo-libici, di cui alla nota precedente; le prassi seguite dalla Guardia costiera greca negli spazi marini che separano la Turchia dalle isole greche prospicienti; i testi di alcune intese tra la Spagna e Stati africani, che hanno permesso il coinvolgimento di unità europee coordinate dall'Agenzia europea Frontex in attività di interdizione di imbarcazioni cariche di migranti nell'Oceano Atlantico.

rischio di uno svilimento dei diritti e della dignità dei migranti e l'eventualità di condanne da parte della Corte europea dei diritti umani<sup>1</sup> o di altri organismi internazionali di garanzia<sup>2</sup>.

Ritengo che l'esperienza europea spinga a prendere atto dell'impossibilità di perseguire oltre certi limiti la strada del rafforzamento dei controlli e della delocalizzazione delle frontiere, a meno di non voler rinunciare a quei valori che sono alla base dello Stato di diritto. Un diverso approccio mi sembra possibile e necessario, finalizzato a conciliare l'esigenza di rispettare i diritti umani dei migranti e quella di garantire un efficace governo dei flussi migratori. Come è già stato evidenziato, l'immigrazione irregolare non viene interrotta da strategie di contenimento poste in essere dagli Stati di destinazione: piuttosto, si evolve, cerca altre vie. I migranti tentano di realizzare ugualmente il proprio progetto migratorio, andando così ad aumentare i profitti delle organizzazioni criminali che gestiscono questo lucroso traffico. Ciò avviene perché, come segnalato nel par. 1, i flussi migratori di una certa consistenza numerica (quelli, cioè, che preoccupano davvero i paesi sviluppati) sono provocati da fattori oggettivi che ben poca scelta lasciano ai migranti, anche se in termini strettamente giuridici solo una ristretta parte di questi fattori riceve ad opera del diritto positivo un inquadramento favorevole per il migrante<sup>3</sup>. Per bloccare o ridurre entro termini accettabili tali flussi non vi è azione di polizia che tenga: le persone viaggeranno comunque, con modalità sempre nuove e spesso più pericolose per la propria incolumità.

Ove si ponga mente ai flussi migratori verificatisi negli anni novanta tra l'Albania e l'Italia, è agevole comprendere come la vera ragione che ha determinato il superamento della c.d. emergenza sta nell'avvio nel paese balcanico di un programma internazionale di investimenti e di ricostruzione dell'economia: lo svolgimento di operazioni di controllo degli spazi marini ad opera della Marina militare italiana ha fornito indubbiamente un contributo, ma da solo non sarebbe servito a molto. Mutando scenario, è noto come lo Stato tecnologicamente e militarmente più potente al mondo (gli USA) non riesca a prevenire un costante flusso di immigrazione irregolare attraverso la frontiera terrestre con il Messico.

In fondo, le cause delle migrazioni possono essere lette come situazioni in cui ad ampi settori della popolazione dei paesi di origine sono negate non solo le classiche libertà civili (es. la vita o la sicurezza per sé e i propri familiari; la libertà di espressione; la libertà religiosa; il diritto ad avere istituzioni democraticamente rappresentative), ma anche l'accesso ai diritti di natura economica, sociale e culturale, quali condizioni di vita dignitose, il lavoro, la sicurezza alimentare, l'abitazione, la salvaguardia dell'ambiente, la tutela dell'identità culturale e linguistica.

Vi è da chiedersi, allora, se non sia concepibile un ampliamento della visuale oltre i diritti essenziali garantiti ai migranti durante il loro percorso per riflettere, con decisione e senza esitazione, sulla

---

<sup>1</sup> È pendente di fronte alla Corte un ricorso contro l'Italia per la c.d. politica dei respingimenti in mare: cfr. ricorso n. 27765/09, *Hirsi e altri c. Italia*. Una diversa prassi, consistente nel condurre i migranti a Lampedusa e poi imbarcarli in un aereo diretto in Libia senza alcuna valutazione della posizione individuale dei migranti, è stata portata all'attenzione della Corte in alcuni procedimenti avviati nel 2005 (casi n. 10171/05, 10601/05, 11593/05 e 17165/05, *Yussuf e altri c. Italia*): con sentenza del 19.1.2010 la Corte ha disposto la radiazione dal ruolo delle cause per motivi procedurali, senza pronunciarsi nel merito.

<sup>2</sup> Nel 2008, per esempio, il Comitato ONU sulla tortura ha esaminato una comunicazione presentata da un cittadino spagnolo (attivista di una Ong) contro la Spagna per la gestione di una struttura in Mauritania in cui le autorità spagnole avevano condotto (con il consenso delle autorità locali) alcuni migranti intercettati in alto mare: con decisione del 10.11.2008 (caso n. 323/2007, doc. CAT/C/41/D/323/2007) il Comitato ha dichiarato inammissibile la comunicazione per la mancanza di una procura da parte dei migranti (cfr. § 8.3), ma ha tenuto a sottolineare che nel caso di specie le autorità spagnole avevano esercitato la propria giurisdizione *de facto* sulle persone in questione e quindi potevano astrattamente essere chiamate a rispondere di eventuali violazioni della Convenzione sulla tortura (cfr. § 8.2).

<sup>3</sup> Il riferimento è alla normativa sui rifugiati, la principale categoria di c.d. *forced migrants* riconosciuta e tutelata dal diritto internazionale.

situazione dei loro diritti (civili e politici ma anche economici, sociali e culturali) nei paesi di origine. Andrebbero valorizzati quei processi diplomatici e politici (quali il Forum mondiale su migrazioni e sviluppo o i processi consultivi regionali) in cui si ragiona sui possibili effetti di un'azione concertata dei paesi di destinazione che si rivolga alle cause di fondo che negli Stati di emigrazione generano i flussi migratori: il contributo alla stabilizzazione di istituzioni democratiche ed efficienti; la promozione dello sviluppo sostenibile; il miglioramento delle condizioni di vita e di salute della popolazione e altro ancora.

Indubbiamente, è una strada molto più impegnativa e complessa rispetto alle tecniche di esternalizzazione dei controlli o ai "giri di vite" nella legislazione statale: ma sono queste sfide a nobilitare la politica, ove la si intenda come arte del governo di fenomeni complessi in vista del bene comune. Più che spostare virtualmente le frontiere, gli Stati più fortunati dovrebbero, a mio sommesso avviso, esportare i diritti e il benessere: solo così otterranno dei risultati visibili e duraturi.

#### *6. L'evoluzione delle competenze dell'UE in materia di circolazione delle persone: riflessi sugli Stati membri e sugli Stati terzi*

Oltre alla crescente rilevanza della normativa sui diritti umani e alle ricadute dell'attività interpretativa degli organi internazionali di garanzia, un altro fenomeno merita di essere evidenziato: lo sviluppo di competenze da parte di organizzazioni regionali in tema di mobilità transnazionale degli individui. L'esperienza più nota è senz'altro quella della Comunità/Unione europea, a cui dedicheremo alcune considerazioni finalizzate a verificare se essa possa offrire un contributo allo sviluppo di normative e politiche più lungimiranti rispetto all'azione dei singoli Stati membri.

Giova ricordare tuttavia che altri gruppi di Stati hanno sviluppato o stanno sviluppando una cornice normativa concernente la mobilità dei rispettivi cittadini e la trattazione di questioni comuni concernenti l'immigrazione da Stati terzi. Tra i casi più risalenti nel tempo, possono essere citati la *Common Travel Area* (istituita a partire del 1922 da Irlanda e Regno Unito)<sup>1</sup>, la *Nordic Passport Union* (realizzata già negli anni cinquanta nell'ambito della cooperazione nordica dai paesi scandinavi)<sup>2</sup>, il regime di circolazione vigente nel Benelux<sup>3</sup>. Tra gli esperimenti più recenti, nel contesto africano possono essere menzionati i protocolli elaborati in ambito Ecowas<sup>4</sup>, mentre nell'area

---

<sup>1</sup> Si tratta di un regime giuridico finalizzato a facilitare la circolazione delle persone tra i due paesi, riducendo o eliminando i controlli alle rispettive frontiere, con particolare riguardo a quella terrestre.

<sup>2</sup> Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia hanno concluso alcuni accordi, tra cui vale la pena menzionare due protocolli del 1954 – dedicati l'uno all'abolizione del requisito del passaporto e del permesso di soggiorno per i cittadini degli Stati contraenti, l'altro alla realizzazione di un mercato comune del lavoro (in forza del quale i lavoratori accedere al mercato del lavoro senza dover richiedere un'autorizzazione da parte dello Stato ospite) – e il protocollo del 1957 che prevede l'abolizione dei controlli alle frontiere interne dei rispettivi paesi. Tale accordo, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, contempla lo svolgimento dei controlli alla frontiera esterna.

<sup>3</sup> A partire dal 1944 i governi di Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi hanno concluso vari accordi (alcuni dei quali bilaterali, altri trilaterali), finalizzati a facilitare la circolazione delle persone a ridurre o eliminare i controlli alle frontiere interne. Nel 1958 è stato concluso il trattato istitutivo dell'Unione economica del Benelux, al cui interno sono incluse disposizioni circa la libertà di circolazione dei cittadini dei tre Stati e il loro accesso al mercato del lavoro, subordinato e indipendente. Due successive convenzioni sono state adottate nel 1960, riguardanti una lo stabilimento e l'eventuale allontanamento, l'altra l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e il loro trasferimento alle frontiere esterne.

<sup>4</sup> Il 29 maggio 1979 fu adottato un primo Protocollo relativo alla libera circolazione delle persone e al diritto di soggiorno e stabilimento, entrato in vigore nel 1980. Il 1.7.1986 è stato adottato un secondo Protocollo, che contempla il diritto di soggiorno per ricerca di impiego e per lavoro subordinato e incrementa la protezione contro le misure di allontanamento, sia sul piano sostanziale che su quello procedurale. Un terzo protocollo, adottato nel 1990 e concernente il diritto di stabilimento, non è ancora entrato in vigore.

latinoamericana sono degne di menzione le normative adottate dalla Comunità Andina<sup>1</sup> e dal Mercosur<sup>2</sup>.

Soffermando l'attenzione all'Unione europea, alcuni tratti caratteristici del suo ruolo in materia migratoria meritano di essere segnalati.

Con riguardo alla mobilità delle persone il diritto UE ha conosciuto uno sviluppo non omogeneo: per lungo tempo l'UE si è occupata quasi esclusivamente di favorire la circolazione tra gli Stati membri dei cittadini comunitari, lasciando ai singoli Stati il compito di definire norme e politiche aventi ad oggetto l'immigrazione e il soggiorno di cittadini di Stati non membri (i c.d. Stati terzi).

Nel corso del tempo, dall'assetto originario si è giunti alla situazione attuale in cui la maggior parte delle questioni riguardanti gli stranieri (sia cittadini di Stati membri, che cittadini di Stati terzi) sono potenzialmente oggetto dell'intervento dell'UE. Un passaggio decisivo è stato rappresentato dalla normativa (o *acquis*) di Schengen, a cui possiamo ricondurre l'Accordo di principio del 1985 (firmato nella cittadella lussemburghese di Schengen<sup>3</sup> da Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi), la successiva Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS, firmata nel 1990)<sup>4</sup>, gli Atti di adesione di nuovi Stati e una consistente normativa di attuazione.

Un aspetto saliente della normativa Schengen sta nel fatto che essa non si limita a trattare l'aspetto più noto e simbolicamente efficace (l'abolizione dei controlli alle frontiere interne) ma include ulteriori profili, considerati complementari: la definizione di regole comuni per efficaci controlli alle frontiere esterne (sia per i cittadini UE che per i cittadini di Stati terzi) e per il rilascio di visti di corta durata per cittadini di Stati terzi; lo sviluppo di una politica di asilo comune; l'elaborazione di una normativa comune in tema di ammissione e soggiorno di cittadini di Stati terzi e di loro circolazione all'interno dello spazio Schengen; la cooperazione in materia penale per la lotta ai principali fenomeni di criminalità transfrontaliera.

In altri termini, la normativa Schengen non esaurisce i suoi effetti all'ambito della soppressione dei controlli alle frontiere interne ma ha implicazioni ben più consistenti, spingendo gradualmente gli Stati partecipanti a sviluppare linee guida comuni nei riguardi dell'immigrazione proveniente dai paesi terzi. Così, un'iniziativa nata con l'intento di rendere pienamente fruibile la libera circolazione dei cittadini UE (attraverso l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne) obbliga gli Stati membri, in una sorta di reazione a catena, ad occuparsi congiuntamente di cittadini di Stati terzi e di elementi di una politica di immigrazione comune o, per lo meno, armonizzata in alcuni suoi elementi.

---

<sup>1</sup> La Decisione n. 503 del 22.6.2001 riconosce il diritto di ingresso e soggiorno per un periodo massimo 90 giorni (prorogabile una sola volta) con finalità turistiche: si prevede la sufficienza del documento nazionale di identità, eliminando il requisito del visto e del passaporto, e si impone agli Stati membri di non introdurre nuovi controlli e formalità rispetto a quelli già presenti nelle loro normative migratorie. Inoltre, la Comunità andina ha adottato una normativa, a realizzazione progressiva, concernente la libertà di ingresso e di soggiorno di lunga durata per i lavoratori subordinati, tuttavia ancora priva del necessario regolamento attuativo: cfr. la Decisione n. 545 del 25.6.2003, relativa a un *Instrumento Andino de Migración Laboral*.

<sup>2</sup> V. l'accordo sull'esenzione dai visti tra gli Stati parte del Mercosur, firmato a Florianópolis il 15.12.2000 (non ancora in vigore), l'accordo sul soggiorno dei cittadini degli Stati parte del Mercosur (a cui si affianca analogo accordo che include gli Stati associati Bolivia e Cile), firmato a Brasilia il 6.12.2002, in vigore dal 28.7.2009; l'accordo sul mutuo riconoscimento dei documenti di identità ai fini della circolazione tra gli Stati membri o associati, firmato a Tucuman il 30.6.2008 ed entrato in vigore lo stesso giorno.

<sup>3</sup> Più precisamente, l'Accordo di principio fu firmato a bordo del battello *Princesse Marie-Astrid* sul fiume Mosella. La cittadina di Schengen è sita sulle rive di detto fiume, nell'estremo sud-orientale del paese, in prossimità del punto di confine con Francia e Germania, che è collocato proprio nel fiume.

<sup>4</sup> L'Accordo di Schengen (AS) conteneva alcune disposizioni transitorie finalizzate all'alleggerimento dei controlli di frontiera tra gli Stati partecipanti e previsioni di natura programmatica per l'elaborazione della CAAS, che delineava la progressiva abolizione dei controlli alle frontiere interne e presentava contenuti talvolta molto dettagliati.

Il dibattito politico in sede UE non poteva ignorare a lungo lo sviluppo dell'*acquis* Schengen: si assiste pertanto a un graduale processo di assorbimento nel quadro istituzionale UE della normativa Schengen, che si articola attraverso i Trattati di Maastricht, Amsterdam e Lisbona<sup>1</sup>.

Attualmente, la normativa e l'azione di orientamento politico dell'UE nei confronti degli Stati membri può essere ricondotta a sei assi principali: 1) la libertà di circolazione per i cittadini UE e i loro familiari all'interno dell'UE<sup>2</sup>; 2) la soppressione dei controlli alle frontiere interne e il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne<sup>3</sup>, accompagnato da meccanismi di cooperazione e gestione integrata delle stesse<sup>4</sup>; 3) la definizione delle condizioni di ingresso<sup>5</sup> e soggiorno<sup>6</sup> in uno Stato membro di cittadini di Stati terzi; 4) la graduale elaborazione di un regime di circolazione all'interno dell'UE dei cittadini di Stati terzi, regolarmente residenti in uno Stato membro<sup>7</sup>; 5) l'adozione di regole relative ai rifugiati e ad altri soggetti bisognosi di protezione internazionale<sup>8</sup>; 6) la lotta all'immigrazione e al soggiorno irregolari<sup>9</sup>. A ben vedere, lo spettro del possibile intervento

---

<sup>1</sup> In particolare, il Trattato di Amsterdam (adottato nel 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999) segna una significativa svolta, configurando una vera e propria competenza comunitaria in materia e realizzando l'assorbimento della normativa Schengen nel contesto del diritto UE. Il Trattato conia la nozione di "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" al cui interno convivono gli aspetti relativi alla libera circolazione dei cittadini UE e quelli concernenti la gestione delle frontiere, l'asilo e lo status dei cittadini di Stati terzi, oltre ad altri argomenti quali la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la cooperazione doganale, amministrativa e di polizia.

Da ultimo, il Trattato di Lisbona ha realizzato un'ulteriore "ristrutturazione" della competenza qui esaminata, rafforzando ulteriormente i poteri delle istituzioni europee sulle questioni relative all'immigrazione e all'asilo. La materia risulta regolata ora dagli artt. 67 e 77-80 TFUE.

<sup>2</sup> V., da ultimo, il regime particolarmente favorevole contenuto nella direttiva 2004/38.

<sup>3</sup> V. il regolamento n. 562/2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (c.d. codice frontiere Schengen).

<sup>4</sup> Pur non essendo stato costituito un corpo europeo di guardie di frontiera, è stata istituita un'Agenzia per il coordinamento operativo dei controlli alle frontiere (denominata Frontex): v. regolamento n. 2007/2004.

<sup>5</sup> In questo ambito spiccano la definizione delle condizioni di attraversamento delle frontiere esterne (contenute nel codice frontiere, cit.) e la politica dei visti (relativa all'imposizione dell'obbligo di visto per i soggiorni fino a tre mesi a carico dei cittadini appartenenti ai paesi inclusi in una c.d. lista nera): cfr. il regolamento "liste" n. 539/2001 (e successive modifiche) e il c.d. codice visti contenuto nel regolamento n. 810/2009.

<sup>6</sup> Al momento, le principali realizzazioni concernono la direttiva 2003/86 sul diritto al ricongiungimento familiare, la direttiva 2004/114 sul soggiorno per motivi di studio, la direttiva 2005/71 sull'ammissione di cittadini di Stati terzi a fini di ricerca scientifica, la direttiva 2009/50 sui lavoratori altamente qualificati. A questo ambito, può essere altresì ricondotta la direttiva 2003/109, sui c.d. soggiornanti di lungo periodo, nella parte in cui prevede alcune garanzie per lo straniero nei confronti dello Stato ospite, dopo cinque anni di soggiorno regolare.

<sup>7</sup> La CAAS dedica alcune disposizioni alla libertà di viaggio (che include il diritto di ingresso e di soggiorno fino a tre mesi) nei paesi facenti parti dell'area Schengen dei cittadini di Stati terzi che abbiano attraversato regolarmente la frontiera esterna. La direttiva 2003/109 si occupa dei diritti di mobilità geografica e professionale negli altri Stati membri degli stranieri che abbiano ottenuto lo status di soggiornanti di lungo periodo in uno Stato membro. A talune condizioni, tali diritti sono estesi ai ricercatori e ai lavoratori altamente qualificati che non abbiano ancora maturato il periodo di residenza quinquennale.

<sup>8</sup> V. la direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea nel caso di arrivi massici di sfollati alle frontiere di uno Stato membro; la direttiva 2003/9 sull'accoglienza del richiedente asilo nel periodo in cui la sua domanda viene esaminata; il regolamento n. 343/2003 (c.d. regolamento Dublino II), con cui si intende evitare il fenomeno delle domande multiple (una sorta di *asylum shopping*) e quello dei c.d. "rifugiati in orbita", stabilendo che in linea di principio un unico Stato membro è competente ad esaminare la domanda di asilo; la c.d. direttiva qualifiche n. 2004/83, che specifica alcuni elementi della definizione di rifugiato e i contenuti della protezione che gli viene riconosciuta (in un'ottica migliorativa rispetto allo standard minimo previsto dalla Convenzione di Ginevra) e introduce uno schema di protezione per altri soggetti denominato protezione sussidiaria; la direttiva 2005/85 sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato, applicabile a scelta degli Stati membri anche alle procedure per l'attribuzione e la revoca della protezione sussidiaria.

<sup>9</sup> Cfr. la direttiva n. 2001/40 e la decisione n. 2004/191 sul reciproco riconoscimento delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, ai fini della loro esecuzione da parte di uno Stato membro diverso da quello che ha adottato la decisione; la direttiva n. 2003/110 e la decisione n. 2004/573 sull'assistenza tra gli Stati

dell'UE è molto ampio, restando per il momento esclusa con certezza solo la materia dell'attribuzione e della perdita della cittadinanza statale<sup>1</sup>.

L'UE non si limita ad elaborare norme e orientamenti che si sovrappongono a quelli degli Stati membri o li affiancano: essa svolge anche una politica estera nei confronti degli Stati di partenza e transito, che si può concretizzare in accordi di riammissione, in accordi sui visti, in rapporti di cooperazione più ampia che includono la lotta all'immigrazione irregolare e la gestione condivisa dell'immigrazione regolare (attraverso i c.d. partenariati per la mobilità).

Un giudizio sintetico sui contenuti dell'azione dell'UE in questa delicata materia non è semplice da formulare. I temi coinvolti sono molteplici e complessi: potremmo dire che convivono luci ed ombre. Con riguardo agli aspetti contenutistici della normativa rivolta agli Stati membri, sarebbe azzardato affermare che le linee direttrici e i contenuti siano esenti da critiche o rappresentino una soluzione ottimale delle problematiche sollevate dalla mobilità transnazionale delle persone. L'UE, in fondo, rappresenta un gruppo di Stati di destinazione dei flussi migratori, incline a elaborare meccanismi di controllo e di selezione che possono apparire ingiusti o discriminatori agli occhi di un osservatore esterno. Così, è sin troppo agevole notare che la politica dei visti dell'UE penalizza i cittadini degli Stati che generano consistenti flussi di migranti economici o di richiedenti asilo, tanto da rischiare di impedire a un autentico rifugiato di arrivare in Europa con vie legali<sup>2</sup>. Parimenti, le norme sull'ingresso alla frontiera esterna della c.d. area Schengen conferiscono alle guardie di frontiera un'ampia discrezionalità, che può sfociare in un'arbitrarietà contro cui i mezzi legali di tutela appaiono flebili. A ciò si aggiunga che sull'immigrazione lavorativa, l'UE si è limitata a predisporre canali agevolati per l'ingresso e il soggiorno di soggetti altamente qualificati (senza peraltro definire credibili meccanismi di prevenzione del c.d. *brain drain*) mentre ha lasciato mano sostanzialmente libera agli Stati circa la manodopera generica o di qualificazione medio-bassa. Infine, la normativa UE sul ricongiungimento (che insieme all'immigrazione lavorativa rappresenta il maggior canale di

---

membri nell'esecuzione dei provvedimenti di allontanamento per via aerea e l'organizzazione di voli congiunti; la decisione quadro n. 2002/629 relativa alla definizione e all'indicazione di sanzioni minime per i reati di tratta di esseri umani, la decisione quadro n. 2002/946 in tema di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (c.d. *smuggling*); la direttiva n. 2004/81 sul permesso di soggiorno per le vittime della tratta di esseri umani o per le persone implicate in fenomeni di immigrazione clandestina gestiti dalla criminalità organizzata; la direttiva 2008/115 su norme e procedure applicabili al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (c.d. direttiva rimpatri); la direttiva 2009/52, che introduce sanzioni nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

<sup>1</sup> Per un riferimento a situazioni in cui il diritto UE può determinare dei condizionamenti verso le norme statali relative alla revoca della cittadinanza, v. Corte di giustizia UE, sentenza 2.3.2010, causa C-135/08, *Rottman*.

Per un limite espresso alla competenza UE, v. l'art. 79, par. 5 TFUE (in tema di determinazione delle quote per l'ammissione di stranieri ai fini di ricerca di lavoro dipendente o autonomo).

<sup>2</sup> Il regolamento liste individua gli individui che devono munirsi del visto di breve durata per brevi soggiorni nell'area Schengen o del visto per transito verso un paese terzo per via terrestre o marittima. Gli Stati membri rimangono competenti per i visti di lunga durata (superiori cioè a 90 giorni) e per decidere se imporli sistematicamente o solo ai cittadini di alcuni paesi. Il regolamento liste adotta sia una lista c.d. nera (di paesi i cui cittadini devono essere in possesso del visto) che una lista c.d. bianca (di paesi i cui cittadini sono esentati dal visto), indicando criteri alquanto generici (rischi di immigrazione illegale, ordine pubblico e sicurezza, coerenza regionale e reciprocità). I rifugiati e gli apolidi devono munirsi di visto se hanno documenti di viaggio rilasciati da un paese inserito nella lista nera.

Dal punto di vista statistico, si può notare che la lista nera (adottata per la prima volta nel 1995 con il regolamento n. 2317/1995) comprendeva al principio 73 paesi e territori, per passare a 101 nel 1999 e a 129 nel 2010, mentre la lista bianca comprendeva nel 2010 solo 40 paesi. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2006, 167-168 (v. anche gli autori ivi citati) sottolinea l'assenza di precisione e di trasparenza con riguardo ai criteri per inserire gli Stati nella lista nera; la discriminazione verso paesi con popolazione nera e di religione musulmana; la non proporzionalità delle riforme alla normativa sull'immigrazione chieste ad alcuni Stati terzi per ottenere l'esenzione dai visti.

immigrazione regolare), pur se apprezzabile per aver codificato tale istituto, è eccessivamente timida e riconosce agli Stati membri un margine eccessivo di discrezionalità su punti qualificanti.

Preme altresì segnalare che la stessa normativa sulla libertà di circolazione dei cittadini UE sembra subire pressioni e attacchi, suscettibili di attenuare la linea distintiva tra stranieri “privilegiati” (i cittadini UE e i loro familiari, appunto) e stranieri “ordinari” (i cittadini di Stati terzi)<sup>1</sup>.

Oltre alle questioni di merito, qualche riflessione deve essere dedicata ai profili istituzionali. Con riguardo ai rapporti con gli Stati membri, l’UE potrebbe rappresentare un circuito politico e decisionale maggiormente equilibrato, poiché non appare condizionato eccessivamente dalle scadenze elettorali o dai cambiamenti di maggioranze governative che interessano con frequenza gli Stati membri. Considerando che spesso le politiche migratorie e le norme che vi danno attuazione sono influenzate da strumentalizzazioni politiche, probabilmente non è azzardato sostenere che, con riferimento alle scelte degli Stati membri, l’attribuzione di competenze all’UE potrebbe contribuire a sviluppare un approccio maggiormente ponderato e meno emotivo rispetto ai flussi migratori in entrata.

Tuttavia, ove si guardi al recente passato, occorre francamente ammettere che tale evoluzione è rimasta in prevalenza teorica, come dimostrato dai limiti contenutistici della politica UE in materia. Occorre nondimeno guardare al di là della siepe: a ben vedere, le carenze dell’azione delle istituzioni europee sembrano imputabili, almeno in parte, ad alcuni elementi procedurali vigenti prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

---

<sup>1</sup> Dopo il recente allargamento verso i paesi dell’Europa centrale e orientale, in alcuni Stati membri si è diffusa una certa insofferenza verso i cittadini c.d. neo-comunitari, a cui i governi e i legislatori hanno risposto con iniziative che hanno sollevato perplessità dal punto di vista del rispetto del diritto UE in materia.

Un primo esempio concerne la legislazione di “emergenza” adottata dall’Italia tra il dicembre 2007 e il febbraio 2008 dopo alcuni atti di violenza attribuiti a cittadini romeni e caratterizzata dalla trasposizione ai cittadini UE della logica sottostante la normativa sul soggiorno di cittadini di Stati terzi: in argomento, v. Di Filippo, ‘La libera circolazione dei cittadini comunitari e l’ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell’attuazione della Direttiva 2004/38/CE’, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, 420.

Un secondo esempio riguarda la politica, adottata dalla Francia nell’agosto 2010, di rimpatrio c.d. volontario di cittadini UE di etnia rom verso i paesi di origine (Bulgaria e Romania), che ha portato a un serrato confronto tra la Commissione e il governo francese.

Un altro piano su cui si registra un graduale mutamento di clima intorno all’istituto della libertà di circolazione riguarda la situazione dei familiari del cittadino UE che si sposta in un altro Stato membro. La normativa UE in materia ha costantemente riconosciuto ai familiari gli stessi diritti spettanti al proprio congiunto, anche nel caso in cui essi abbiano la cittadinanza di uno Stato terzo: v. regolamento 1612/1968, direttiva 68/360, direttiva 73/148 e, da ultimo, direttiva 2004/38. Inoltre, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha rafforzato ulteriormente la posizione del coniuge e dei figli in talune situazioni non contemplate espressamente dal diritto positivo.

Ebbene, nella direttiva 2004/38 gli Stati membri hanno preteso l’inserimento di una disposizione (l’art. 35, intitolato “Abuso di diritto”) che riconosce agli Stati membri il potere di “adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito dalla presente direttiva, in caso di abuso di diritto o frode, quale ad esempio un matrimonio fittizio”. A ciò va aggiunto che, tra il 2008 e il 2009, gli Stati membri dell’UE hanno messo in agenda il tema dell’abuso della libertà di circolazione da parte dei familiari e dell’esistenza di legami familiari non autentici (tra cui, in particolare, i matrimoni fittizi) e hanno richiesto alla Commissione di elaborare degli orientamenti interpretativi della direttiva 2004/38, con il chiaro intento di ottenere un indiretto ridimensionamento dell’ambito di applicazione della libera circolazione per i familiari aventi la cittadinanza di uno Stato terzo: cfr. doc. COM (2009) 313 del 2.7.2009.

In tali orientamenti, la Commissione ha dato prova di un certo equilibrio, evitando di indicare soluzioni interpretative che si discostassero dalla tradizione di *favor* verso la libera circolazione; a ciò si aggiunga che gli orientamenti non risultano vincolanti per la Corte di giustizia e per i tribunali statali. Tuttavia, non si può fare a meno di notare come da questa vicenda emerga la chiara tendenza degli esecutivi degli Stati membri a trasporre nell’ambito della libertà di circolazione dei cittadini UE (e dei loro familiari) le preoccupazioni e gli orientamenti restrittivi sviluppati con riguardo all’immigrazione proveniente da paesi terzi.

Preme evidenziare, infatti, che nel quinquennio 1999-2004 per legiferare in questa materia occorreva il consenso di tutti gli Stati membri: ciò ha rallentato molto l'iniziativa legislativa e ha determinato spesso la ricerca di soluzioni al ribasso, di mero compromesso intergovernativo. A partire dal 2004, invece, le istituzioni UE hanno dovuto seguire procedure differenti per approvare le normative in materia di mobilità delle persone: da un lato, adottavano con la procedura di codecisione gli atti concernenti la libera circolazione dei cittadini UE, la materia delle frontiere e dei visti, la lotta all'immigrazione irregolare, la politica di asilo; dall'altro, dovevano far ricorso invece alla procedura di consultazione per la materia del soggiorno regolare di cittadini di Stati terzi per periodi superiori a tre mesi e della correlata mobilità infra-comunitaria per periodi superiori a tre mesi. La previsione di binari procedurali differenziati<sup>1</sup>, per materie in larga parte complementari (immigrazione irregolare e immigrazione regolare), comporta l'attivazione di un processo politico-diplomatico disomogeneo, che fa sentire il suo peso sin dai primi passi dell'iter legislativo, quando la Commissione elabora la proposta di atto da presentare al Consiglio e al Parlamento europeo.

Come era auspicabile, il Trattato di Lisbona ha reso applicabile all'intera materia la procedura di codecisione (ri-nominata "procedura legislativa ordinaria"). Ciò pone le basi per un'azione più coerente nell'immediato futuro e per l'avvio di iniziative su argomenti che sinora hanno registrato scarsi sviluppi in quanto condizionate dai veti di singoli Stati membri<sup>2</sup>.

Tale sviluppo avrà implicazioni notevoli sul modo con cui gli Stati membri tratteranno il tema 'immigrazione': da essere un argomento su cui esercitare la dialettica politica interna, con le relative divisioni e contrapposizioni (talora ideologiche), l'immigrazione dovrà diventare un terreno di elaborazione di una visione nazionale *bipartisan* di medio e lungo periodo, che deve essere rappresentata nel circuito politico europeo e, in quella sede, difesa e armonizzata con quella degli altri Stati membri. Se il governo, il parlamento e l'opinione pubblica di uno Stato membro dell'UE ignoreranno questa evoluzione istituzionale, rischiano di ritrovarsi completamente esclusi da scelte e dibattiti che avranno ricadute evidenti sul rapporto di ogni società ospite con gli immigrati.

Passando ad esaminare il ruolo dell'UE nelle relazioni internazionali, è evidente come nell'esperienza sin qui condotta siano state preferite azioni finalizzate ad ottenere dagli Stati di partenza o di transito una accresciuta cooperazione nella lotta all'immigrazione irregolare, mentre i partenariati per la mobilità appaiono confinati a limitate esperienze pilota.

Non vi è dubbio che il crescente protagonismo dell'UE offra un vantaggio competitivo ai suoi Stati membri nelle relazioni internazionali, consistente nel peso negoziale di un'organizzazione che rappresenta ben 27 paesi.

Specularmente, l'UE potrebbe determinare una semplificazione del quadro politico per gli Stati terzi, in quanto questi possono interagire con un interlocutore sempre più capace di sostituirsi ai 27 Stati membri. Al tempo stesso, però, per gli Stati terzi di media e piccola dimensione l'UE può rappresentare una controparte con eccessiva forza: di qui l'importanza che vengano rafforzati processi di coesione regionale in altre aree geografiche.

Le proteste suscitate nell'area latinoamericana dall'approvazione da parte dell'UE della c.d. direttiva rimpatri (avvenuta nel 2008) rappresentano un precedente interessante, in quanto non hanno

---

<sup>1</sup> Si deve tener presente che la procedura di consultazione richiede l'unanimità in seno al Consiglio (formato di ben 27 governi) e circoscrive il ruolo del Parlamento europeo a un mero parere non vincolante, mentre quella di codecisione contempla la maggioranza qualificata in seno al Consiglio e prevede un ruolo di co-legislatore in capo al Parlamento europeo.

<sup>2</sup> Alcuni atti normativi caratterizzati da un compromesso al ribasso (come la direttiva sul ricongiungimento familiare o quella sui residenti di lungo periodo) potrebbero essere rivisti, mentre questioni come le regolarizzazioni o l'immigrazione lavorativa potrebbero ricevere un nuovo impulso.

reagito unicamente i singoli paesi in ordine sparso: infatti, abbiamo assistito a pronunce e prese di posizione di vari organismi regionali e sub-regionali<sup>1</sup>. Pur se non hanno impedito l'approvazione della direttiva, tali proteste potrebbero costituire un'esperienza da capitalizzare per il futuro, nella direzione di un rafforzamento dei meccanismi di armonizzazione normativa e di coordinamento delle politiche migratorie degli Stati latinoamericani.

Nel far questo, gli Stati latinoamericani potrebbero prendere spunto dall'esperienza africana. Gli Stati africani hanno avviato sin dal 2006 un processo di dialogo congiunto con l'UE, attraverso incontri di varia natura, quali la Conferenza ministeriale euro-africana su migrazioni e sviluppo (riunitasi per la prima volta a Rabat nel luglio 2006), il Meeting tra UE e Unione africana su migrazione e sviluppo (svoltosi a Tripoli nel novembre 2006), il Meeting ministeriale sulle migrazioni degli Stati partecipanti al partenariato euro-mediterraneo (svoltosi ad Albufeira nel novembre 2007). Tali tavoli negoziali hanno avuto un seguito in ulteriori riunioni e hanno altresì favorito una maggiore coesione sul versante africano, come dimostrato dall'adozione nel gennaio 2008 da parte dell'Ecowas di un Approccio comune alle migrazioni<sup>2</sup>, seguito dall'istituzione di un Fondo che si giova del sostegno economico della Spagna<sup>3</sup>.

Questa sintetica esposizione può allora chiudersi formulando l'auspicio che, laddove sia possibile, gli interessi della comunità internazionale trovino meccanismi di armoniosa composizione in vari ambiti regionali, caratterizzati da una comunanza di priorità tra gli Stati partecipanti, per poi dare avvio ad un dialogo tra i gruppi regionali maggiormente coesi e i principali attori statali (le grandi potenze, classiche o emergenti). Tale dialogo potrebbe trovare una cornice ideale nel Forum globale su migrazioni e sviluppo, promosso dalle Nazioni Unite e sostenuto da altri organismi internazionali (quali l'Organizzazione internazionale delle migrazioni).

In tal modo, sarebbe forse più agevole far evolvere il quadro generale del diritto internazionale delle migrazioni verso approcci più equilibrati e lungimiranti, nonché più rispettosi dei diritti umani. Grande è la responsabilità dell'UE in questo ambito: essa è il soggetto regionale più strutturato e capace, per lo meno potenzialmente, di realizzare un salto di qualità nell'approccio al governo delle migrazioni, consistente nel potenziamento delle varie categorie dei diritti umani nei paesi di partenza.

È ben possibile che il presente auspicio e quello formulato nella parte finale del paragrafo precedente rimangano inascoltati o appaiano utopici: l'ipotesi scettico dovrebbe però portare argomenti validi per fugare i dubbi sulle probabili violazioni di diritti umani a danno dei migranti (inaccettabili in ogni Stato autenticamente democratico e rispettoso dei propri obblighi internazionali in materia) e sul deficit di efficienza delle politiche di contenimento dell'immigrazione che guardano solo al segmento finale della filiera migratoria.

---

<sup>1</sup> Possono essere menzionate, le critiche rivolte dagli organi politici dell'Organizzazione degli Stati americani, dal Mercosur, dall'Unasur, dalla Comunità andina e del Sistema centroamericano di integrazione, a cui vanno aggiunte le prese di posizione di organi tecnici quali il Comitato giuridico interamericano, la Commissione interamericana sui diritti umani e la Corte andina. In argomento, cfr. D. Acosta Arcarazo, *Latin American Reactions to the Adoption of the Returns Directive*, November 2009, <http://www.ceps.eu>.

<sup>2</sup> In argomento, v. Collyer, 'Euro-African Relations in the Field of Migration. 2008', in *Anuario IEMed del Mediterraneo*, 2009 (<http://www.iemed.org/anuari/2009/aarticles/a281.pdf>); IOM - IIHL, *International Migration Law and Policies: Responding to Migration Challenges in Western and Northern Africa (Round Table 8-9 December 2009, Dakar)*, Geneva - San Remo, 2010 ([http://www.iihl.org/iihl/Documents/iml\\_africa\\_Dakar\\_2009.pdf](http://www.iihl.org/iihl/Documents/iml_africa_Dakar_2009.pdf)).

<sup>3</sup> V. il comunicato stampa Ecowas del 4.7.2008, n. 65/2008 (<http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=065&lang=en&annee=2008>).

Gli stranieri possono essere specialmente vulnerabili ed in particolare bisogno di protezione rispetto a violazioni dei propri diritti fondamentali da parte di terzi. Ciò è dovuto al fatto che oltre ad essere stranieri, essi sono spesso in una situazione di vulnerabilità in quanto lavoratori migranti/rifugiati/richiedenti asilo e anche a causa di incomprensioni o pregiudizi riguardanti limitazioni di diritti per gli stranieri.

Gli stati sono responsabili degli obblighi derivanti dal diritto internazionale, essi sono soggetti di diritto e, di conseguenza, ne assumono direttamente responsabilità e diritti. Tuttavia, il concetto della personalità giuridica internazionale, ed il riconoscimento da parte della Corte Internazionale di Giustizia che i soggetti di diritto in qualsiasi sistema giuridico non siano necessariamente identici nella loro natura e nell'estensione dei propri diritti, e che la loro natura dipenda dai bisogni della comunità<sup>2</sup>, lascia aperta la possibilità che le categorie possano essere significativamente riconsiderate nel tempo<sup>3</sup>. E' stato sostenuto in maniera crescente che il recente sviluppo dei poteri degli attori non statali ed i limiti che di conseguenza si impongono sui poteri degli stati, richieda un riesame degli obblighi degli attori non statali<sup>4</sup>. E' stato affermato che gli attori non statali hanno obblighi in quanto anche detentori di doveri di promozione e protezione dei diritti umani<sup>5</sup>.

Ad un livello primario, gli stati devono rispettare le risorse possedute dall'individuo, la sua libertà di trovare un lavoro e la libertà di prendere le misure necessarie ed utilizzare le risorse per soddisfare i propri bisogni. A questo riguardo assumono importanza i diritti collettivi. Diritti economici, sociali e culturali sono spesso sottratti agli individui ed alle comunità. Il dovere al rispetto significa che i governi devono assicurare che tali interferenze accadano solamente quando giustificate e si svolgano nella maniera adeguata, con la previsione di una compensazione o di alternative ove sia appropriato. Tribunali ed altre entità possono monitorare tale dovere in casi portati da parte di individui e comunità<sup>6</sup>. Gli stati hanno perciò il dovere al rispetto, ovvero la non violazione dei diritti in questione attraverso le proprie azioni.

Ad un livello secondario, gli obblighi dello stato riguardano la protezione della libertà di azione protetto da altre persone ed interessi economici più potenti, come la protezione contro la frode, contro un comportamento eticamente scorretto nel commercio o nelle relazioni commerciali, eccetera. Questa è la funzione più importante dello stato in relazione ai diritti economici e sociali, ed è molto simile alla funzione protettiva degli stati rispetto ai diritti civili e politici.

Al terzo livello gli stati hanno un obbligo di promuovere e facilitare opportunità attraverso le quali si possa godere di tali diritti. Un esempio potrebbe essere il diritto alla salute ove gli stati

---

<sup>1</sup> **Responsabile di Progetto, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), Roma**

2 Reparations for Injuries Case, 1949 ICJ Rep 178

3 Alston, P.: The "not-a-cat" syndrome, in Alston, P. (ed.): Non-State actors and human rights, p 19

4 Obokata, T.: Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective – towards a holistic approach. p 128

5 Human Rights Principles and Responsibilities for Transnational Corporations and Other Business enterprise, E/CN.4/Sub.2/2002/WG.2/WP.1, Report of the Sessional Working Group on the Working Methods and Activities of Transnational Corporations in its Fourth Session, E/CN.4/Sub.2/2002/13, Report of the Special Rapporteur on Human Rights and Human Responsibilities, E/CN.4/2002/107 and E/CN.4/2003/105

6 ASK v Bangladesh, Supreme Court of Bangladesh.

dovrebbero promuovere istruzione ed informazione su come evitare di contrarre malattie. Solamente all'ultimo livello lo stato avrebbe l'obbligo di soddisfare tali diritti; ciò va oltre una politica generale che assicuri la loro progressiva implementazione al mutare delle circostanze e della quantità di risorse. Un caso sarebbe ad esempio quello dell'eventualità di una crisi alimentare per coloro che sono emarginati.

Sulla tutela dei diritti umani, a livello internazionale, sia strumenti di base che specifici, creano obblighi per gli stati di proteggere gli stranieri. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici si applica sia ai cittadini che agli stranieri. Adotta un linguaggio inclusivo utilizzando termini come "ognuno", "tutte le persone" e "nessuno", e contiene inoltre clausole di non discriminazione che richiedono agli stati parte di rispettare e assicurare il riconoscimento dei diritti a tutti gli individui sul proprio territorio senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione. Sebbene non si menzioni esplicitamente il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, queste disposizioni sono chiaramente ampie<sup>1</sup>.

Alcuni diritti nel Patto internazionale sui diritti civili e politici sono espressamente limitati ai cittadini, come i diritti politici all'articolo 25. Si faccia anche riferimento all'Art. 16 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali da cui si legge: "Nessuna delle disposizioni degli articoli 10, 11 e 14 può essere interpretata nel senso di proibire alle Alte Parti contraenti di imporre restrizioni all'attività politica degli stranieri". Le clausole menzionate riguardano rispettivamente i diritti alla libertà di espressione, di assemblea, di riunione pacifica ed il diritto alla non discriminazione. Tuttavia, l'Art. 16 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stato interpretato in maniera restrittiva da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (vedi *Piermont v. France* (1995) 20 EHRR 301). Inoltre, l'Art. 16 rimane controverso rispetto alla protezione ampia ed universale prevista da altri strumenti per i diritti umani più generali. L'applicabilità del Patto internazionale sui diritti civili e politici e la sua clausola di non discriminazione per gli stranieri è stata esplicitamente dichiarata dal Comitato per i Diritti Umani nel suo Commento Generale 15/17 sulla Posizione degli Stranieri secondo il Patto: in generale, i diritti sottolineati all'interno del Patto si applicano a tutti, indipendentemente dalla reciprocità, ed indipendentemente dalla nazionalità o dalla condizione di apolidia. Perciò, la regola generale è che ogni diritto del Patto deve essere garantito senza discriminazione tra cittadini e stranieri. Come previsto dall'articolo 2 del Patto, gli stranieri beneficiano del principio generale della non discriminazione rispetto ai diritti garantiti nel Patto. Questa garanzia si applica sia agli stranieri che ai cittadini ...<sup>2</sup>

La posizione dei non cittadini secondo il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali appare in qualche modo maggiormente limitata rispetto ai diritti sottolineati nel Patto internazionale sui diritti civili e politici e nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Sebbene il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali utilizzi un linguaggio inclusivo, ci sono differenti opinioni rispetto al fatto che la misura della non discriminazione dell'articolo 2(2) del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali possa essere di assistenza agli stranieri. Queste differenze si concentrano sulla mancanza di un chiaro linguaggio ampio come il divieto di

---

1 Ryszard Cholewinski, Overview of Social and Economic Rights of Refugees and Asylum Seekers in Europe: International Obligations. Education and Employment.

[http://www.ecre.org/files/ESC%20Rights%20of%20Refugees%20\\_R.Cholewinski\\_.pdf](http://www.ecre.org/files/ESC%20Rights%20of%20Refugees%20_R.Cholewinski_.pdf)

2 UN, ESCOR, Human Rights Committee, 27th Session, 1986, General Comment 15/17 on the Position of Aliens under the Covenant, reproduced in UN Doc. A/41/40, Annex VI, paras. 1 and 2.

discriminazione enunciato all'articolo 2(2) del Patto. I principi di Limburgo sull'implementazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali affermano inequivocabilmente che "i motivi di discriminazione menzionati nell'articolo 2(2) non sono esaustivi" (Principio 36). L'articolo 2(2) del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali dovrebbe essere anche letto nel contesto di un'esplicita restrizione sui diritti economici degli stranieri. Il comma 2(3) recita: i paesi in via di sviluppo, tenuto in debito conto dei diritti dell'uomo e delle rispettive economie nazionali, possono determinare in quale misura essi garantiranno ad individui non aventi la loro cittadinanza i diritti economici riconosciuti nel presente Patto. Tuttavia, la stessa esistenza dell'articolo 2(3) conferma senza dubbio che il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali si applica ai non cittadini<sup>1</sup>. E' molto importante stabilire ciò, in quanto deve essere chiaro che i diritti sociali, economici e culturali non possono essere soggetti a discriminazione arbitraria. Parte delle enunciazioni presenti nella Convenzione sui diritti dell'infanzia all'articolo 4 afferma: "Trattandosi di diritti economici, sociali e culturali gli stati parti adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse di cui dispongono e, se del caso, nell'ambito della cooperazione internazionale". E' comune, e forse anche un comune "problema" per i diritti economici e sociali assicurati dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali l'affermazione del suo articolo 2 che recita: "Ciascuno degli Stati parte si impegna ad operare con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto. Ognuno è titolare degli stessi diritti senza alcuna discriminazione". Il Comitato Economico e Sociale ha enfatizzato che ogni stato parte deve soddisfare i diritti contenuti nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali almeno ad un livello base di godimento a meno che lo stato parte interessato possa dimostrare che semplicemente non ha le risorse anche solo per soddisfare quest'obbligo minimo<sup>2</sup>. In questo modo, per esempio, uno stato parte in cui qualsiasi numero significativo di individui sia privato di alimenti essenziali, cure mediche essenziali, strutture di accoglienza ed alloggi di base, oppure le forme basilari di istruzione sta, *prima facie*, venendo meno rispetto agli obblighi previsti dal Patto. Se il Patto non venisse interpretato nel senso di stabilire quest'obbligo fondamentale, sarebbe ampiamente privato della sua *raison d'être*. Per la stessa ragione, è necessario notare che ogni valutazione rispetto a se lo stato abbia soddisfatto tale obbligo minimo deve anche tener conto dei limiti di risorse presenti all'interno dello stato interessato. L'articolo 2(1) obbliga ogni stato parte ad operare "con il massimo delle risorse di cui dispone". Affinchè uno stato parte sia in grado di imputare i suoi insuccessi nel rispondere agli obblighi di base ad una mancanza di risorse disponibili, esso deve dimostrare che ogni sforzo sia stato compiuto per utilizzare tutte le risorse che erano a sua disposizione in un impegno a soddisfare, in via prioritaria, tali obblighi minimi<sup>3</sup>.

La non discriminazione è un principio universale che protegge tutti gli esseri umani indipendentemente dalla cittadinanza, dalla nazionalità o dallo stato giuridico. Perciò, il godimento del diritto ad essere liberi dalla discriminazione non è confinato ai cittadini di uno stato, ma deve anche essere protetto rispetto a tutte quelle persone che entrano all'interno della giurisdizione dello stato<sup>4</sup>. Di conseguenza, l'articolo 4 deve sempre essere letto in relazione al divieto di discriminazione, e tale divieto si applica nella maggior parte dei casi anche alla discriminazione degli stranieri, anche quando si considerano i diritti economici e sociali, come lo sono molti diritti dei bambini. Ogni volta che uno stato inizi ad implementare misure per soddisfare obblighi

---

1 Ryszard Cholewinski, op.cit.

<sup>2</sup> Ibid.

3 UN, ESCOR, ESC Committee, 5th Session, 1991, General Comment No. 3 on the Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, para. 1), UN Doc. E/1991/23, para. 2

<sup>4</sup> Cholewinski, R.: Borders and Discrimination in the European Union. ILPA 2002. p 51

internazionali, tali misure non devono essere dirette solamente ai cittadini ma devono anche includere non cittadini come rifugiati, richiedenti asilo e migranti. Inoltre, strumenti specifici come la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, che richiede la cessazione di tutte le forme di discriminazione, incluso il pregiudizio nei confronti degli stranieri che richiedono asilo o la cittadinanza e la (non molto ratificata) Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, che chiarifica la vasta gamma di libertà da garantire a questi lavoratori migranti che sono legalmente impiegati in un paese diverso dal proprio e include: la libertà di espressione (articolo 12), la protezione dalla discriminazione (articolo 7) ed il diritto ad un giusto processo (articolo 16.7). Il trattato permette agli stati di limitare le opzioni di impiego per i lavoratori migranti (articoli 51, 52) e di prendere provvedimenti contro i lavoratori migranti considerati "irregolari" – coloro la cui presenza non è sanzionata dallo stato in questione. La Convenzione contro tutte le forme di discriminazione contro le donne offre una protezione specifica alle donne, così come la Convenzione sui diritti dell'infanzia lo fa per i bambini. Fondamentalmente, questi strumenti specifici non aggiungono nulla di particolarmente nuovo rispetto ai due Patti, ma la specifica attenzione nei riguardi di gruppi o diritti particolari riflette un bisogno di addizionali (non differenti) consapevolezza e protezione. La Convenzione sullo status dei rifugiati si concentra in maniera specifica sulla situazione delle persone che sono al di fuori del proprio paese d'origine e non sono in grado oppure non vogliono avvalersi della protezione di quello stato a causa di una fondata paura di persecuzione su basi specifiche (razza, religione, nazionalità, opinione politica, appartenenza ad un particolare gruppo sociale) – fondamentalmente la Convenzione sullo status dei rifugiati garantisce inoltre diritti economici e sociali. Uno strumento di diritto penale che offre un certo grado di protezione<sup>1</sup> è la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini.

La maggior parte degli stati ha leggi interne che riflettono i propri impegni e obblighi internazionali. I Diritti Umani non sono che questo: obblighi; obblighi giuridici per gli stati. Non sono principi o idee astratte, ma obblighi giuridici vincolanti - ciò può notarsi nella vasta giurisprudenza e in una lenta, ma costante tendenza ad obbligare gli stati ad attenersi alle sentenze della Corte internazionale, una lenta ma costante tendenza da parte degli Stati di seguire le decisioni delle Corti Internazionali. E' vero che molte violazioni dei diritti umani avvengono tutt'ora quotidianamente e perciò è di importanza cruciale sforzarsi per implementare gli standard esistenti. E' anche vero che in questo contesto è di primaria importanza enfatizzare la forza giuridica e la natura dei diritti umani. Se uno stato ha un ragionevole diritto penale nessuno sognerebbe di affermare che il diritto sia solamente un principio guida perché si verificano assassinii, aggressioni o furti. Lo stesso vale per i diritti umani. E' dunque necessario creare una cultura in cui si sappia che quando parliamo di una mancanza di accesso all'istruzione o alle cure mediche, parliamo di una violazione di un obbligo. Quando parliamo di programmi che si estendono ai più vulnerabili nei centri di detenzione, parliamo dell'implementazione dei diritti di coloro che sono detenuti. Non sono gli giuristi ad implementare il diritto all'istruzione, ma gli insegnanti. Non sono gli avvocati ad implementare il diritto alla salute, ma i medici. Gli avvocati entrano in gioco se c'è un caso giuridico da risolvere, un diritto da difendere e gli avvocati possono aiutare a far comprendere che ogni programma per la salute, l'istruzione, la sicurezza alimentare, la sicurezza sociale sia un'implementazione di un diritto giuridico; è il rispetto di un *diritto*, non una questione di carità.

---

<sup>1</sup> Vedi Touzenis, K.: Trafficking in human beings: human rights and transnational criminal law, developments in law and practices, UNESCO migration studies series number 3, 2010

*“Y tú, desterrado:  
estar de paso, siempre de paso,  
tener la tierra como posada,  
tenerlo todo como prestado,  
no tener sombra sino equipaje,  
tal vez mañana, mañana o nunca...”*

**Miguel Ángel Asturias – *Letanías del Desterrado***

## **Migración en América**

América es una región histórica en materia de flujos migratorios. La migración ha sido un motor de los diversos procesos económicos, sociales, políticos y culturales de los Estados en la región. No existe algún Estado que no se haya beneficiado de las oportunidades que se han generado con la migración.

Desde los años 90, la tendencia migratoria en la región ha sido motivada por factores predominantemente económicos, contando con países “tradicionalmente” de origen y destino, en una misma región.

Año con año, en cifras que abarcan los miles y hasta millones de personas han tomado la decisión de migrar desde su país de origen, con el objeto de buscar mejores condiciones de vida y oportunidades para sí y para los suyos. Esas personas, sujetos de derechos humanos, cuentan con aspiraciones, las cuales en época de crisis financiera como la que se vive actualmente, no cambian en su esencia: siguen siendo aspiraciones en la búsqueda de horizontes mejores, de condiciones de vida, de oportunidades, sueños, de ilusiones, de cómo subsistir en un mundo difícil, en el cual deben enfrentar el fantasma de la discriminación, que sale a buscar a aquellos más excluidos. Este es un objetivo muy válido, muy humano y hasta compartido por muchos de nosotros, aspecto que no nos debe sorprender.

Aun en medio de la discusión en tiempos de crisis financiera como la que se vive actualmente, los Estados son los primeros llamados en responder a proteger los derechos humanos de las personas migrantes. Bien lo mencionaba la Alta Comisionada de Derechos Humanos, Sra. Navi Pillay en febrero del 2009 en un llamado a los Estados del Consejo de Derechos Humanos al mencionar que: “... los Estados no están exentos de sus obligaciones de derechos humanos en tiempos de crisis....por el contrario, el sector privado, incluyendo las instituciones financieras tienen la responsabilidad de asegurar que sus operaciones no violen los derechos humanos”<sup>1</sup>.

Es así como se destaca la obligación de los Estados y otros actores de la comunidad internacional en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

## **Derecho Internacional de la Migración: mecanismos de derechos humanos en el Sistema Interamericano**

El derecho internacional de la migración establece la base en materia de cooperación jurídica que permita plantear soluciones a los compromisos internacionales en derechos humanos de las personas migrantes.

El derecho internacional de la migración contempla aquellos elementos de autoridad y responsabilidad de los Estados en materia migratoria, así como de los derechos y deberes de las personas migrantes y otros actores presentes en el proceso migratorio. El derecho internacional de

---

<sup>1</sup> Fuente: <http://www.ohchr.org/EN/NEWSEVENTS/Pages/humanrightsresponsetothecrisis.aspx>

la migración nos recuerda que la realización de los fines últimos de los Estados, deben realizarse en respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.

Una de las fuentes específicas de esta rama del derecho, son los tratados. Y es a nivel de los tratados que encontramos el marco de referencia internacional en materia de promoción y promoción de derechos humanos, incluyendo de las personas migrantes.

Es así como existen diversos instrumentos y medidas de derechos humanos que han sido adoptados en el marco del Sistema de Naciones Unidas, así como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el marco de la Organización de Estados Americanos.

En el marco de Naciones Unidas, se han adoptado varios instrumentos de derechos humanos de gran envergadura. Entre estos se encuentran:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948
- El Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales de 1966
- El Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos de 1966
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación Racial de 1965
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979
- La Convención contra la tortura y otros tratos inhumanos y degradantes de 1984
- La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989
- La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todas las personas migrantes y miembros de sus familias de 1990
- La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad del 2006
- Y más recientemente la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada del 2006 (instrumento que aún no ha entrado en vigencia).

Todos estos instrumentos han sido adoptados después de un proceso largo de elaboración, discusión y desarrollo. Y al mencionar un proceso largo, no se refiere solo al proceso de elaboración en si misma al seno de Naciones Unidas, sino de cómo la comunidad internacional llega de una forma u otra a la convicción de la necesidad de establecer estos instrumentos, reconociendo que existen grupos o condiciones especiales que merecen una protección internacional.

La gran mayoría de los países en América ha ratificado un número importante de estos instrumentos, por lo que el reconocimiento de esa protección no es ajeno a esta Región.

De igual forma hay que destacar que la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todas las personas migrantes y miembros de sus familias como el instrumento internacional de mayor envergadura en materia de protección de los derechos humanos de los y las trabajadores migrantes, ha sido ratificado por un número importante de países de la Región<sup>1</sup>. Uno de los aspectos derivados de la Convención, es el desarrollo que se realiza en el reconocimiento de derechos humanos de las personas migrantes, tanto en situación regular como irregular, y de la cooperación internacional que los Estados deben tener al respecto.

Lo anterior, era una breve reflexión acerca de los diversos instrumentos existentes en materia de derechos humanos en el Sistema de Naciones Unidas, que incluyen medidas que buscan promover y proteger los derechos humanos de la población migrante.

---

<sup>1</sup> Han ratificado: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay.

Ahora, en el marco de la Organización de Estados Americanos, máximo órgano regional representativo de los Estados del continente americano, existen igualmente instrumentos de derecho internacional de la migración. A continuación se analizarán varios de esos instrumentos desde las medidas específicas que establecen estándares para el desarrollo de actividades, políticas y legislación en el marco de la OEA, y en el marco de los Estados miembros.

### ***a-) Instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de Derecho Internacional de la Migración;***

Si analizamos los instrumentos más destacados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, nos damos cuenta que existen varias medidas de protección específicamente referidas a la población migrante, incluyendo aquella que no se encuentre en condición jurídica regular en un Estado.

#### **a.1 -) Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>1</sup>**

El artículo 3 de la Carta de la OEA, establece en su inciso l) que *“los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”*. Sobre este artículo podemos reconocer el reconocimiento de la protección de los derechos humanos para todas las personas, nacionales o extranjeras, en los Estados americanos signatarios de la Carta. Esa mención queda igualmente reflejada en el artículo 45 de la Carta, el cual establece que:

*a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica;...”*

Igualmente existen otras normas que establecen principios que deben guiar a los Estados en sus obligaciones de promoción y protección de los derechos humanos de la población migrante, a manera de ejemplo, el Artículo 16 establece que *“la jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se ejerce igualmente sobre todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros”*. De esta norma se visualiza al extranjero como sujeto de obligaciones y deberes. Igualmente el Artículo 17 menciona que *“cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”*. Con esta norma se refleja uno de los principios esenciales en materia de derecho internacional de la migración, el cual debe guiar el desarrollo de políticas y legislación en materia migratoria. Ese principio tiene que ver con el derecho y a la vez deber de los Estados, de dictaminar cualquier política o legislación migratoria, siempre y cuando no violenten derechos humanos básicos y que contravengan las obligaciones internacionales en la materia, no solo aquellas que devengan de instrumentos jurídicos, pero también de otros principios del derecho internacional, como la costumbre

#### **a.2 -) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:**

Al leer la Declaración, podemos identificar el espíritu detrás de las discusiones que llevaron a la adopción del instrumento, con respecto al efecto *erga omnes* de la aplicación de

---

<sup>1</sup> Suscrita en Bogotá en la Asamblea General de la OEA en 1948.

las normas incorporadas. La Declaración menciona una serie de Derechos para “toda persona”, sin realizar distinciones en aquellos derechos fundamentales para nacionales o no nacionales de un Estado. Las pocas excepciones que se incluyen, se realizan para derechos que han sido tradicionalmente otorgados solo a nacionales, como por ejemplo el sufragio (Artículos XXXII y XXXVIII)<sup>1</sup>.

De igual forma el artículo VIII menciona que *“toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad”*. Esta norma, igualmente de derecho internacional de la migración, ha sido adoptada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en otros instrumentos que precedieron en el marco del sistema interamericano y el sistema de Naciones Unidas.

### **a.3 -) Convención Americana de Derechos Humanos:**

La Convención Americana, también conocida como Pacto de San José, enmarca por primera vez en un instrumento vinculante a nivel regional, una serie de disposiciones que tienen igualmente efecto para las personas migrantes.

El preámbulo de la Convención, establece una serie de principios que guían la adopción de la Convención y las actividades de los Estados miembros del Sistema Interamericano deben seguir, al mencionar por ejemplo que:

*“Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;...”*

Importante destacar que este principio rector de la Convención, reconoce el principio y la necesidad de establecer una “protección internacional” que se suma a aquella establecida en los mismos Estados americanos.

Por otro lado, el artículo 1 del Pacto, establece que los *“los Estados partes deben respetar los derechos y libertades (..) y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza (..), origen nacional o social, (...), nacimiento o cualquier otra condición social”*. De lo anterior, visualizamos nuevamente la necesidad de proteger los derechos humanos de todas las personas por su razón misma de ser, por su misma naturaleza humana. La norma no hace distinciones entre condiciones migratorias “regulares o irregulares”, “documentadas o indocumentadas”, dejando entender de esta forma, que la protección referida, abarca a toda persona, sin distinción contraria a su humanidad.

Adicionalmente el artículo 22 del referido instrumento, establece el *Derecho de Circulación y de Residencia* al mencionar que: *“toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales”*. De la norma se debe entender dos aspectos importantes. El primero que el derecho de residencia se encuentra establecido para aquellas personas que cuenten con una situación migratoria regular o

---

<sup>1</sup> Aunque en años más recientes muchos países, especialmente de Europa han ido progresivamente otorgando este derecho a las personas migrantes.

documentada, y segundo que el derecho a residir se ejerce en el marco de otra serie de disposiciones legales, las cuales establecen las condiciones para adquirir la residencia.

Por otro lado, el inciso 2 establece que *“toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo”*. Este apartado igualmente retoma importancia en el Sistema Interamericano, al establecer una obligación a los Estados de no establecer medidas que no permitan a una persona salir de su territorio, aspecto que se ha ejercido históricamente en ciertos Estados en detrimento de ciertos individuos, particularmente con opiniones políticas disidentes. De igual forma se ha ejercido en otro caso, y es en aquellas situaciones que se han “exiliado” personas en forma obligatoria, en igual medida al formar parte de ciertos grupos. En términos actuales, la norma busca proteger igualmente el reingreso de un nacional de un Estado (no así de “toda o cualquier persona”) a su territorio, aspecto que igualmente debe ser garantizado por el Estado.

Siguiendo la lectura del artículo, en su inciso 3 se establece que: *“el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley”*. Este inciso establece la obligación del respeto de la seguridad jurídica de un no-nacional con respecto a las decisiones de derecho interno que pueda tomar ese Estado. Esta norma es relevante en materia de deportaciones y/o expulsión, en donde, si bien es cierto los Estados tienen la potestad de remover una persona que no se encuentre con las autorizaciones respectivas, debe hacerlo siguiendo una serie de garantías mínimas del debido proceso sobre la persona que se ve afectada.

En materia de protección internacional en casos de solicitud de asilo, el inciso 8 establece medidas de protección al mencionar que *“en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”*. Este principio se conoce a nivel internacional como el principio de non-refoulement, y establece una obligación para los Estados de coadyuvar en la protección internacional de la seguridad y la vida de una persona que se encuentra en riesgo frente a las posibles o evidentes actuaciones de otro Estado.

Finalmente, el inciso 9 establece la prohibición de la *“la expulsión colectiva de extranjeros”*. Nuevamente nos encontramos ante un principio básico en materia de derecho internacional de la migración, establecido igualmente en otros instrumentos del Sistema de Naciones Unidas, al requerir a los Estados revisar cada caso en forma individual y otorgar de igual forma la posibilidad de que cada situación sea vista desde sus particularidades.

#### **a.4 -) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).**

El Pacto de San Salvador es el máximo instrumento en el marco regional, que retoma la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, también conocidos como de “segunda generación”, a través del reconocimiento de una serie de derechos que protegen igualmente a la población migrante independientemente de sus estatus migratorio.

El artículo 3 establece que *“los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por (...), origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*. La norma

descrita establece una obligación para los Estados de otorgar, sin discriminación, los derechos consagrados en el Pacto a aquellas personas que se encuentren en su territorio. Se debe tomar en cuenta que los derechos contemplados en el instrumento, son necesarios para el goce y desarrollo de la persona humana, ya que abarcan las esferas laborales, educación, salud, y culturales entre otros. Las personas migrantes, independientemente de sus estatus, son igualmente merecedoras de ese goce de derechos en su vida cotidiana.

Leyendo igualmente el lenguaje de los 22 artículos del texto, se puede identificar que los derechos reconocidos incluyen a “toda persona”, y no se hacen distinciones a lo largo del texto sobre condiciones específicas que puedan involucrar personas migrantes en situación regular o irregular.

#### **a.5 -) Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Para).**

La Convención de Belem do Pará, en su artículo 9 establece que *“para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad”*.

Las medidas establecidas a lo largo de los artículos de la Convención establecen obligaciones para los Estados en materia de la protección de los derechos fundamentales de las mujeres, en el caso en particular, de mujeres migrantes y desplazadas, aspecto particular al ser uno de los pocos tratados que incluya referencias tan específicas.

#### **a.6 -) Carta Democrática Interamericana**

La Carta Democrática no es un instrumento por sí mismo en materia de derechos humanos, sin embargo incorpora la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos de las personas migrantes, al mencionar en su artículo 9 que: *“la eliminación de toda forma de discriminación, (...), y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”*.

#### **b-) La labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, D.C, Estados Unidos de América, es una de las dos instancias en materia de protección del Sistema Interamericano, encargado de la vigilancia, promoción y protección de los derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos del sistema. Desde su creación en 1959, la Comisión ha realizado varios informes, visitas in loco, y otras actividades que han tenido un impacto importante en materia de la protección de los derechos humanos, incluyendo de las personas migrantes. Por ejemplo, basta observar las diversas resoluciones e informes para constatar que en muchos casos la

labor de la Comisión ha revisado casos de expulsión y deportaciones en condiciones violatorias del debido proceso, de la protección consular y de otros temas<sup>1</sup>.

Dentro de las actividades de la Comisión, se encuentra el establecimiento de una Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, creada en 1997<sup>2</sup>. La persona electa en el cargo de Relator(a) es elegida entre los mismos miembros de la Comisión, por un periodo de cuatro años, para realizar labores de promoción y protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familias en el Sistema Interamericano<sup>3</sup>. Dentro de las labores de la persona que desempeña el cargo de la Relatoría, se encuentra la elaboración de informes específicos sobre la situación de derechos humanos de los trabajadores migrantes en los países del Sistema Interamericano. Esta labor ha permitido en el pasado establecer diálogos directos con los diversos Estados del Sistema con el objeto de presentar recomendaciones y medidas que deban seguirse para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los instrumentos. De igual forma la Relatoría coadyuva en las labores de información y capacitación en la temática migratoria.

### **c-) La labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, es el máximo órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano encargado de la protección y promoción de los derechos humanos.

La Corte tiene dos tipos de potestades, la jurisdiccional y la consultiva<sup>4</sup>, las cuales versan sobre la aplicación de los instrumentos regionales de derechos humanos, así como de otros principios del derecho internacional. La potestad consultativa es básicamente por medio de la cual la Corte interpreta las disposiciones de alguno de los artículos o disposiciones del Pacto de San José u otros relacionados a cuestiones específicas de la protección de derechos humanos. La potestad jurisdiccional es aquella por medio de la cual la Corte analiza la presentación de alegatos sobre violaciones a los derechos humanos, para eventualmente fallar sobre la existencia o no de violaciones en los Estados partes del Pacto de San José que hayan reconocido su competencia.

Con respecto a la temática migratoria, existe varia jurisprudencia de la Corte que incluye principios relevantes a los estándares de protección y promoción de derechos humanos de las personas migrantes. Entre ellas se encuentran:

#### **c.1-) Opiniones Consultivas**

##### ***Opinión Consultiva OC-4/84***

La Opinión Consultiva OC-4/84 presentada por la República de Costa Rica<sup>5</sup>, fue realizada sobre una reforma de la Constitución Política de ese país, relacionada con la Naturalización y los cambios que se pretendían introducir, consultando si pudiesen constituirse discriminatorios o en violación de las normas del Sistema Interamericano. El Parlamento costarricense se encontraba discutiendo las reformas a los artículos 14 y 15 de la Carta Magna, con el objeto de aumentar el

---

<sup>1</sup> Para más información sobre la Jurisprudencia de la Comisión Interamericana:

<http://www.cidh.oas.org/Migrantes/migrantes.jurisprudencia.htm>

<sup>2</sup> Acuerdo de la Asamblea General de la OEA- AG/RES. 1404 XXVI-O/96 y AG/RES 1480 XXVII-O/97

<sup>3</sup> Para más información sobre sus actividades: [www.cidh.oas.org/Migrantes/migrantes.funciones.htm](http://www.cidh.oas.org/Migrantes/migrantes.funciones.htm)

<sup>4</sup> Artículo 2 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

<sup>5</sup> Versión completa de la Opinión OC-4/84 se encuentra en el sitio web de la Corte Interamericana en: [www.corteidh.or.cr/seriea/seriea\\_04\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/seriea/seriea_04_esp.doc).

número de años requeridos para la residencia en el país, así como al establecer medidas para otorgar, en condiciones de preferencia, la nacionalidad a ciertas nacionalidades que comparten orígenes históricos y socioculturales con el país (iberoamericanos y centroamericanos). De igual forma, las reformas incluirían otros requisitos en materia de dominio del idioma y conocimiento de la historia y valores socioculturales del país.

De esta forma, la Corte emitió una Opinión confirmando un principio del derecho internacional de la migración, al manifestar que: *“es necesario conjugar armoniosamente, por un lado, la consideración de que la determinación y regulaciones de la nacionalidad son competencia de cada Estado, esto es, materia de derecho interno y, por el otro, que las disposiciones de derecho internacional limitan, en alguna forma, esta facultad de los Estados en razón de exigencias de la protección internacional de los derechos humanos”*.

Otro aspecto relevante que establece la Corte es con respecto al derecho a la nacionalidad al mencionar que: *“el derecho a la nacionalidad del ser humano está reconocido como tal por el derecho internacional. Así lo recoge la Convención (Americana) en su artículo 20, en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo”*.

En base a los principios mencionados, la Corte opina que el Estado tiene toda la potestad de establecer los requisitos y condiciones en materia de reconocimiento de la nacionalidad, siempre y cuando no sean violatorias de los derechos humanos. De la misma forma, la Corte no se pronuncia sobre los requisitos específicos, sosteniendo que son prerrogativas del Estado. De igual forma al establecer condiciones preferenciales sobre ciertas nacionalidades por encima de otras, la Corte menciona que *“es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana”*. Por otro lado la Corte establece que la existencia de requisitos *“se sitúan, prima facie, dentro de la capacidad de apreciación reservada al Estado otorgante de la nacionalidad, respecto de cuáles han de ser y cómo deben valorarse las condiciones que garantizan la existencia de vínculos efectivos y reales que fundamenten la adquisición de la nueva nacionalidad. Desde esa perspectiva, no puede considerarse irrazonable e injustificado que se exija demostrar aptitud para la comunicación en la lengua del país, ni tan siquiera, aunque con menor claridad, que se llegue a exigir “hablar, escribir y leer” la misma. Lo mismo puede decirse del “examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores. No obstante, la Corte no puede menos que advertir que, en la práctica, y dado el amplio margen para la evaluación que inevitablemente rodea a pruebas o exámenes como los requeridos por la reforma, tales procedimientos pueden llegar a ser vehículo para juicios subjetivos y arbitrarios, y a constituir instrumentos de políticas discriminatorias que, aunque no se desprendan directamente de la ley, podrían producirse como consecuencia de su aplicación”*.

Finalmente manifiesta la Corte, que las modificaciones de reforma propuesta no constituyen discriminatorias por si mismas de las normas estipuladas en el Pacto de San José, o de otras disposiciones de derechos humanos.

### **Opinión Consultiva OC-16/99**

Esta Opinión Consultiva fue solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, y versa sobre la solicitud de interpretación de varios tratados internacionales en materia de la asistencia consular en el marco de las garantías del Debido proceso.

Se debe tomar en cuenta que el momento en que fue presentada dicha Consulta, se empezó a discutir ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, el Caso Avena y otros nacionales de México vs Estados Unidos que fue finalmente decidido en el año 2004<sup>1</sup>.

La Corte emitió su opinión a solicitud del Estado Mexicano, sobre las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, específicamente en su artículo 36.

La Corte opinó: *“el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos el derecho a la información sobre la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor”* y que dicho artículo *“conciene a la protección de los derechos del nacional del Estado que envía y está integrada a la normativa internacional de los derechos humanos”*.

En igual medida, la Corte estableció que el término *“sin dilación”* utilizado en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, significa que el Estado *“debe cumplir con su deber de informar al detenido sobre los derechos que le reconoce dicho precepto al momento de privarlo de libertad y en todo caso antes de que rinda su primera declaración ante la autoridad”* y que *“la observancia de los derechos que reconoce al individuo el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no está subordinada a las potestades del Estado que envía”*.

En igual medida la Corte estableció la necesidad de tomar en cuenta que dichas medidas son parte del debido proceso que deben seguirse en los Estados americanos.

### **Opinión Consultiva OC-18/03**

La Opinión Consultiva OC-18/03 solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, versa sobre *“la privación del goce y ejercicio de ciertos derechos laborales [a los trabajadores migrantes], y su compatibilidad con la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos; así como con la subordinación o condicionamiento de la observancia de las obligaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos, incluidas aquellas oponibles erga omnes, frente a la consecución de ciertos objetivos de política interna de un Estado americano”*.

El voto por unanimidad establece:

- *“Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones erga omnes de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares”;*
- *“La obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas”;*
- *“Que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su*

---

<sup>1</sup> Para más información sobre el Caso Avena en la Corte Internacional de Justicia se puede visitar el siguiente sitio web: [www.icj-cij.org/docket/files/128/8190.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/128/8190.pdf)

*estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna;*

- *Que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.*
- *Que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador). El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales.*
- *Que los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos. Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica.*
- *Que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio.*

### **Sentencias:**

#### ***Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana***

Este caso fue presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y se alega que el Estado dominicano, en una actitud discriminatoria y xenófoba, negó a través de su Registro Civil, la emisión de las actas de nacimiento de las niñas Yean y Bosico de origen haitiano-dominicano, a pesar de que ellas nacieron en el territorio del Estado y de que el Estado dominicano establecía en su Constitución el principio de *ius soli*<sup>1</sup> para otorgar la nacionalidad dominicana.

En los alegatos de la Comisión, se señaló que las víctimas estaban expuestas a una situación de vulnerabilidad social e ilegalidad, por cuanto se trataba de niñez a quienes les había sido negado el derecho a la nacionalidad dominicana, manteniéndoles como apátridas por varios años. Igualmente las niñas se vieron imposibilitadas de asistir a la escuela por la falta de documentación de identidad.

La Corte dictaminó que:

- a) el estatus migratorio de una persona no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad por el Estado, ya que su calidad migratoria no puede constituir, de ninguna forma, una justificación para privarla del derecho a la nacionalidad ni del goce y ejercicio de sus derechos;*
- b) el estatus migratorio de una persona no se trasmite a sus hijos, y*

---

<sup>1</sup> Norma o criterio para determinar la nacionalidad. La nacionalidad la determina el hecho de haber nacido en el territorio de un Estado- Glosario de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, 2004.

c) *la condición del nacimiento en el territorio del Estado es la única a ser demostrada para la adquisición de la nacionalidad, en lo que se refiere a personas que no tendrían derecho a otra nacionalidad, si no adquieren la del Estado en donde nacieron.*

De igual forma la Corte dictaminó que por razones discriminatorias el Estado dejó de otorgar la nacionalidad a las niñas, lo que constituyó una privación arbitraria de su nacionalidad, y las dejó apátridas por más de cuatro años y cuatro meses, violando los derechos al nombre y al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica consagrados, así como el derecho a la nacionalidad e igualdad ante la ley.

Como parte de la sentencia del caso, la Corte estableció entre otras medidas, que el Estado debía publicar en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional en la República Dominicana, al menos por una vez, tanto la Sección denominada “Hechos Probados”, como los puntos resolutivos de la presente Sentencia, así como hacer un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y de petición de disculpas a las víctimas, con la participación de autoridades estatales, de las víctimas y sus familiares, así como de los representantes y con difusión en los medios de comunicación (radio, prensa y televisión).

#### ***Caso Ivcher Bronstein vs Peru***

Este caso se refiere a una situación donde a un individuo se le quitó su nacionalidad en un acto motivado principalmente por motivos políticos.

El Señor Ivcher, ciudadano Israelí renuncia en 1983 a su nacionalidad de origen con el objeto de nacionalizarse peruano. El Sr. Ivcher fue despojado de su nacionalidad peruana alrededor en el año 1997, debido a que era socio mayoritario de un medio de comunicación televisivo el cual, a través de un programa televisivo, realizaba denuncias en contra de varios agentes de Gobierno, incluido el Jefe de Inteligencia de Perú de aquel entonces, Vladimiro Montesinos. Con la pérdida de la nacionalidad, Ivcher no podría ser mas propietario del medio de comunicación, ya que la legislación peruana vigente en el año de 1997 disponía que, para ser propietario de empresas concesionarias de canales televisivos en el Perú, se requería gozar de la nacionalidad peruana, por lo que al privar al señor Ivcher de la suya, se pretendía despojarle de dicho derecho. Al encontrarse dicha sentencia en violación de los derechos humanos del Sr. Ivcher, la Corte se pronunció para mencionar que *“el Estado (Peruano) violó el derecho a la nacionalidad ya que de conformidad con los artículos 20 y 29.b de la Convención Americana y los artículos 2.21 y 53 de la Constitución peruana, ninguna autoridad tiene la facultad de privar de la nacionalidad a un peruano”*.

#### ***Caso Tibi vs Ecuador***

El caso versa sobre la situación de un individuo a quien no se le otorgó el derecho a la asistencia consular en un proceso que se realizó en su contra.

El señor Tibi fue detenido por autoridades del estado del Ecuador y no fue informado sobre su derecho a tener asistencia jurídica y a recibir asistencia consular. De igual forma su detención no fue acompañada de una orden o autoridad judicial en un centro policial de reclusión en donde fue torturado y golpeado por las autoridades que se encontraban detrás de una banda que cometía delitos.

Sobre el no otorgamiento al derecho consular, la Corte estableció que *“se debió notificar al señor Daniel Tibi, en calidad de ciudadano francés, sobre su derecho a comunicarse con los agentes diplomáticos de Francia. El Estado omitió la notificación al Estado de Francia sobre la detención, procesamiento y enjuiciamiento del señor Tibi, lo cual muestra desconocimiento de los compromisos que el Estado ecuatoriano adquirió con la ratificación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”*.

Los casos mencionados anteriormente son un ejemplo de violaciones a los derechos humanos de personas migrantes y/o nacionales que se ven sometidos a actitudes de discriminación en virtud de su origen étnico o nacionalidad. De igual forma, demuestran los pronunciamientos emanados por la Corte Interamericana, que vienen a contribuir a las medidas de protección y promoción de derechos humanos que deban seguir los Estados del Sistema Interamericano, como hemos visto, independientemente del estatus migratorio de la persona.

### ***Un acercamiento holístico: protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano***

Mas allá de las obligaciones de los instrumentos, existe igualmente dentro del derecho internacional de la migración, otras medidas fundamentadas en el derecho consuetudinario, estableciendo elementos que igualmente nos deben hacer reflexionar que las obligaciones también se generan aun y cuando los Estados no hayan ratificado ciertos instrumentos internacionales.

Los Estados deben igualmente, analizar sus políticas migratorias y legislación, con el objeto de revisar que esas disposiciones no contravengan principios del derecho internacional de la migración, algunos mencionados anteriormente

En este sentido, los diversos actores presentes en una sociedad, como por ejemplo la sociedad civil, los organismos internacionales, la academia, el sector privado y otros, pueden coadyuvar a que esos fines se logren.

De igual manera, este acercamiento también debe encontrarse enmarcado en el diálogo abierto que debe existir entre los diversos sectores de la sociedad como los son las comunidades receptoras de migrantes, las comunidades expulsoras, y los migrantes en general. En este acercamiento es importante tomar en cuenta las necesidades de los diversos actores: la niñez migrantes, los menores no acompañados, los solicitantes de asilo y refugiados, los desplazados, grupos que tradicionalmente han sufrido la discriminación en la región como lo son grupos indígenas y afro descendientes con sus necesidades y particularidades, las personas con discapacidad y aquellas discriminadas por motivos de orientación sexual.

La migración continuara por muchos años mas en la medida que ha existido y ha generado una serie cambios de las dinámicas de las sociedades.

En palabras del Director General de la OIM, Sr. William Swing, *“la migración está aquí para quedarse. La pregunta abierta para los Gobiernos es como manejar el proceso migratorio en una forma, legal, regulada y responsable, en el mejor interés de los Estados, comunidades y personas, incluyendo a las personas migrantes”*

Como miembro de la IIDH y funcionario de la OIT, estoy muy contento de poder contribuir en este seminario.

Considero justa la decisión de comenzar con una presentación de la normativa internacional para poder encuadrar las sucesivas sesiones en este marco general. Las migraciones constituyen uno de los fenómenos más significativos de nuestra época, en términos económicos, sociales y políticos, en el contexto de la globalización y de la liberalización en la circulación de capitales, bienes, servicios y tecnología que la caracterizan. Al mismo tiempo estamos viviendo una internacionalización en el campo del trabajo y de la movilidad de las personas.

Podríamos decir que hoy el 90% de las migraciones estén conexas al trabajo y a los trabajadores.

Según la ONU, el número de los migrantes en el mundo ha sido estimado en 214 millones de personas, de los cuales, según la OIT, 105 millones son económicamente activos, la mitad del total de los migrantes y la casi totalidad de los adultos. Las migraciones se han convertido en un elemento clave para responder a los desafíos económicos puestos por el mercado del trabajo y de la productividad en una economía globalizada. En los países occidentales, las personas nacidas en el Exterior, representan al menos el 10% de la fuerza de trabajo, aún más en otros continentes. Es importante recordarse que estamos hablando de seres humanos, no simplemente de factores de producción o elementos de la productividad. Como en cualquier otro fenómeno humano o social, la “Governance” de las migraciones requiere la aplicación del Derecho Internacional, como ha sido ya reconocido desde hace más de un siglo. En el Tratado de Versailles se hace referencia a la necesidad de proteger a los trabajadores migrantes. El Derecho y las políticas deben marchar de acuerdo. La primera conferencia internacional que trató el tema de la protección legal y social del migrante tuvo lugar en Italia en el 1923 con la participación de los países que hospedaban a los trabajadores italianos.

La primera Convención sobre los trabajadores migrantes se remonta a los años ‘30 pero no pudo entrar en vigor por causa de la Segunda Guerra Mundial. Luego se elaboró en 1949 la primera Convención que aún es relevante, la Convención numero 97 de la OIT. El debate sobre la migración continúa, ya no sobre la aplicabilidad de la normativa internacional sino sobre su aplicación o no aplicación. Como ha explicado la profesora Gortazar, existe un gran número de instrumentos internacionales y regionales. Tres principios fundamentales regulan la *governance* de las migraciones (teniendo en cuenta que la mayor parte de los migrantes son trabajadores):

- ninguna discriminación y igualdad de trato entre trabajadores migrantes (regulares) y nacionales;
- las normas internacionales sobre el trabajo protegen a todos los migrantes (existen más de 80 instrumentos normativos que regulan por ejemplo la seguridad en el trabajo, las horas de trabajo, la libertad de asociación, la maternidad, etc);
- los derechos humanos básicos son aplicables a todos los migrantes (independientemente de su status).

---

<sup>1</sup> Especialista Principal de Migraciones, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Miembro, IIDH

En particular, quisiera concentrarme en tres instrumentos importantes para las políticas sobre los trabajadores migrantes y sus familiares. Las dos Convenciones OIT, la de 1949 sobre los trabajadores migrantes, base para la igualdad de tratamiento (contratos, justicia, impuestos, seguridad social) y la número 143 de 1975 que regula los flujos migratorios, elimina la inmigración clandestina y facilita la integración de los migrantes y de sus familias y, en fin, la Convención internacional del 1990 sobre la protección de los derechos de los migrantes. Esta última amplía el objetivo de la normativa internacional sobre el tratamiento de los migrantes y de su protección. Los tres instrumentos mencionados constituyen la base para la elaboración de políticas nacionales coherentes y para la cooperación y coordinación internacionales y no sólo dan orientación sobre los derechos humanos. La entera sección número 5 de la Convención de 1990 en sus ocho artículos establece un programa completo para la cooperación internacional relativa a la gestión de las migraciones. Hoy 83 Estados han ratificado al menos uno de estos instrumentos complementarios, dos tercios de los Estados para los cuales la migración representa un fenómeno importante, sean países de origen o de destino, o los dos. Italia ha ratificado las dos Convenciones OIT.

Las sociedades democráticas reconocen la supremacía del imperio de la ley. La gestión de las migraciones y la reglamentación del mercado del trabajo serán efectivas sólo si el cuadro jurídico nacional comprenderá las normativas internacionales.

La demanda de mano de obra continúa creciendo ya sea en los países industrializados como en los otros. Y esto particularmente en varios sectores, incluyendo agricultura, turismo, mercado alimentario, construcciones, servicios domésticos, asistencia sanitaria hasta el mercado del sexo.

Muchas pequeñas y medias empresas con un alto nivel de empleo no pueden trasladarse al Exterior (como por ejemplo en Italia). La falta de una protección adecuada para los trabajadores migrantes falsea la competitividad, y los migrantes en situación irregular son los más expuestos a la explotación y los abusos. La presencia de trabajadores migrantes en situación irregular es tolerada en muchos países como medida para controlar la mano de obra: en condiciones de recesión, es fácil aplicar las normas relativas a la inmigración y expulsar el excedente.

Según un informe OIT, el reciente aumento de la trata de los trabajadores puede atribuirse al desequilibrio entre la demanda de mano de obra y la disponibilidad de trabajadores con acceso legal a esos mercados de trabajo: la trata podría ser fácilmente eliminada en condiciones de liberalización de la movilidad de los trabajadores: el tráfico se produce esencialmente porque las fronteras se han convertido en barreras.

La gestión cada vez más importante de una parte de la fuerza de trabajo tiene lugar, por lo tanto, fuera de la protección prevista por la normativa, fuera del diálogo social y de las instancias reguladoras del mercado del trabajo. Esto contribuye a incrementar la falta de regularización del trabajo y de las relaciones entre instituciones, empleadores y trabajadores.

Para terminar, creo que se deban subrayar tres líneas fundamentales de respuesta: la política migratoria no puede ser efectiva sin una gestión del sistema migratorio basada en (1) las normas internacionales; (2) sobre un sistema informado y transparente de la administración de las migraciones; y (3) sobre la aplicación de normas mínimas para las condiciones de empleo en todos los sectores de actividad, sobre todo para los y las trabajadores migrantes.

La supremacía del derecho y el respeto de los Derechos Humanos son la base de la democracia y de la paz social. La ratificación de las Convenciones 97 y 143 de OIT y la de Naciones Unidas de 1990, que son instrumentos que deben ser considerados en su conjunto y que constituyen una "Carta Internacional de las Migraciones", son la base de toda política justa y viable de inmigración. Su implementación queda como responsabilidad para todos: los gobiernos, la sociedad civil y los y las migrantes.

Este seminario representa un paso hacia adelante en la afirmación de la supremacía del derecho y de la democracia en esta era de la globalización de las migraciones.

## LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES EN EL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

### 1. En el Derecho internacional público GENERAL CONSUECUDINARIO

#### A)-Estándar mínimo de trato

El *estándar mínimo de trato*, como figura del Derecho internacional general, obliga a todo Estado respecto de cualquier persona; por tanto, también respecto de cualquier migrante, tanto si éste se encuentra en situación regular como irregular con respecto al Derecho del Estado en cuestión.

Así, dicho *estándar mínimo de trato* es válido para toda persona humana y es inderogable en cualquier circunstancia. El (también) denominado núcleo duro de los derechos humanos fundamentales, aunque de origen consuetudinario general, queda compilado en el artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra de 1949 sobre Derecho Humanitario Bélico.

Los derechos enunciados en dicho artículo 3 (*estándar mínimo*) son los siguientes:

- el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida,
- el derecho a la integridad física y moral,
- el derecho a no sufrir tortura ni tratos crueles inhumanos o degradantes,
- el derecho a no sufrir esclavitud, el derecho a no ser castigado por actos que en el momento de su comisión no fueran constitutivos de delito y
- el derecho a la tutela judicial efectiva en la protección de dichos derechos básicos.

#### B)-Declaración Universal de los Derechos Humanos

El *estándar mínimo de trato* se encuentra de nuevo en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Entre los derechos recogidos por la DUDH que no están mencionados en el artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra de 1949 antes citado, caben destacar dos derechos que atañen de modo especial a los migrantes:

- el derecho de todo ser humano a abandonar su país de origen y a regresar a él (artículo 13,2) y
- el derecho a buscar asilo en caso de persecución y disfrutar de él en cualquier país (artículo 14,1).

Como vemos, la DUDH no recoge un derecho nacido del Derecho internacional general “a recibir” asilo en un determinado país, ni tampoco el derecho a entrar en un país como inmigrante para residir y trabajar en él. Vayamos, pues, con el Derecho de los Tratados.

---

<sup>1</sup> Directora Instituto Universitario de estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid

## 2.-Derecho internacional de los TRATADOS

### A) PACTO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS, 1966 (PIDCP)

Los derechos humanos fundamentales recogidos en la DUDH son más tarde completados y plasmados en los Pactos internacionales de 1966 sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La mayoría de los derechos y libertades recogidos en dichos pactos se proclaman respecto de toda persona, lo que incluye obviamente a los migrantes, se encuentren o no en situación regular con respecto del Derecho del Estado en el que se hallen.

El mecanismo de control de cumplimiento de los pactos más significativo (aunque su aceptación es optativa para los Estados) consiste en la posibilidad de presentar comunicaciones individuales por incumplimiento estatal ante el Comité de Derechos Humanos. En el caso del PIDCP, dicho sistema de control ha existido desde un principio, mientras que en el caso de PIDESC esta herramienta de control ha sido creado recientemente<sup>1</sup> y aún no se encuentra en vigor.

Los únicos requisitos procesales necesarios para que un individuo pueda presentar una comunicación ante el Comité, son los siguientes: haber agotado los recursos de la jurisdicción interna (excepto si la tramitación de dichos recursos se prolonga injustificadamente) y que el mismo asunto no haya sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. No es necesaria la representación por medio de abogado. Asimismo, no existen plazos para la interposición de comunicaciones.

Las decisiones del Comité no son jurídicamente vinculantes para los Estados, sino que tienen el valor de recomendaciones. Sin embargo, aunque existen excepciones, los Estados generalmente siguen estas recomendaciones e incluso han realizado cambios en su legislación con la finalidad de adecuarla a las disposiciones vulneradas.

Los convenios sobre derechos humanos en los que esta posibilidad de quejas individuales no existe (por ejemplo, en el Convenio sobre los derechos del niño) quedan en abierta desventaja.

Entre los artículos del PIDCP, cabe enumerar los siguientes por resultar de mayor interés en relación con las migraciones:

- Artículo 2 **Los Estados Parte están obligados a respetar los derechos reconocidos en el Pacto, tanto dentro como fuera de sus fronteras**

En ocasiones los Estados recurren a ficciones jurídicas para sustraer ciertas zonas de su territorio a la aplicación de la protección que el Derecho interno e internacional confieren a quienes en ellas se encuentran. Una de esas ficciones son las llamadas “zonas internacionales” de puertos y aeropuertos. Así, los migrantes (incluso quienes solicitan asilo) que intentan entrar en el territorio de un Estado, se ven en ocasiones privados de ciertos derechos que por el contrario sí les son reconocidos cuando se encuentran “en el interior” de dicho territorio nacional.

---

<sup>1</sup> Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008.

Los Estados no pueden argumentar la existencia de una “zona internacional” en un puerto o aeropuerto en la que las disposiciones del pacto no resulten de aplicación. Por lo tanto, los migrantes, aún sin autorización para entrar “al interior” del territorio de un Estado, pueden invocar la protección de este instrumento.

- **Artículo 2.3 El derecho a un recurso efectivo**

El artículo 2.3. establece que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el pacto hayan sido violados tiene derecho a un recurso efectivo.

Esta es una disposición fundamental para la protección de los migrantes, ya que en los casos en que la legislación nacional permite la ejecución inmediata de una decisión (es decir, cuando no existe un recurso suspensivo), el extranjero puede invocar la protección inmediata del órgano internacional de control (el Comité).

- **Artículos 6 y 7 El principio de no devolución (*non-refoulement*)**

El llamado principio de no devolución (o *non-refoulement*) es una obligación de Derecho internacional general que impide a los Estados enviar a una persona a cualquier territorio en el que su vida o integridad física corran peligro.

Mientras que la Convención de Ginebra sobre el estatuto del refugiado y la Convención contra la tortura (*vid infra*) contienen una norma que expresamente recoge este principio, dicha norma no aparece en el PIDCP. Sin embargo, el Comité ha desarrollado un amplio cuerpo de decisiones en el que ha quedado establecido que la obligación de los Estados parte de respetar el derecho a la vida (artículo 6) y la prohibición de la tortura y de las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), incluyen también la obligación de no devolver a un individuo por cualquier medio a un Estado en el que su vida o integridad física corran peligro.

Los sujetos que se benefician de esta norma no son solamente los refugiados, sino también otros migrantes que sin ser refugiados en sentido estricto corren, sin embargo, riesgos contra su vida o su integridad.

Por otra parte, el principio de no devolución derivado del PIDCP y aplicable a todo migrante no admite excepciones ni exclusiones. En efecto, el artículo 1(F) de la Convención de Ginebra sobre el estatuto del refugiado excluye de su protección a las personas que se entiende que no merecen esa protección. Por el contrario, el Comité ha determinado que independientemente de la naturaleza de las actividades cometidas por un individuo, los Estados tienen obligación de asegurar que su vida e integridad física sean respetadas.

- **Artículo 12. 2 El derecho a salir de cualquier país**

Esta disposición –ya recogida por la DUDH- resulta especialmente relevante. Así, ciertas políticas de visados o las sanciones a transportistas, podrían en ocasiones constituir una violación del derecho a salir de cualquier país.

El Comité ha analizado esta cuestión, y en la Observación General número 27 solicitó a los Estados parte que presentaran informes cuando la aplicación de sanciones a transportistas pudiera resultar en la violación del derecho a abandonar cualquier país.

- **Artículo 18 La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión**

Este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias que se desee, así como la libertad de manifestar la religión o las creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás. Además, los Estados parte se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

- **Artículo 19 La libertad de expresión**

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras. El ejercicio del derecho puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

- **Artículo 24 Derechos del niño**

Los niños tienen derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

- **Artículo 26 Derecho a la no discriminación ante la ley**

Todas las personas tienen derecho a igual protección de la ley sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

**B)-PACTO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, 1966 (PIDESC)- PROTOCOLO ADICIONAL AL PIDESC, 2008 (NO ESTÁ EN VIGOR.)**

RESPECTO DE LOS DERECHOS GARANTIZADOS POR EL PIDESC, CABE TAMBIÉN HACER REFERENCIA A AQUELLOS DE MAYOR INTERÉS EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES Y REFUGIADOS:

- **Artículo 6 Derecho al trabajo**

El Pacto reconoce el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado.

- **Artículo 10 Derechos de la familia**

Se debe conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo (...).

- **Artículo 11 Derecho a un nivel de vida adecuado**

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. Toda persona tiene un derecho fundamental a estar protegida contra el hambre los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para:

- a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

- **Artículo 12. 1 Derecho a la salud física y mental**

Toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. . Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Parte en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, están:

- a) la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

- Artículo 13 **Derecho a la educación**

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. Así: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

- a) la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos
- b) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno
- c) debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- d) se debe implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Los Estados Parte se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

**C)-CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION RACIAL, 1965<sup>1</sup>**

De nuevo, en este convenio, el mecanismo de control más garantista es facultativo, así, su artículo 14,1 establece que todo Estado parte podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité (Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial) para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos garantizados.

**D)-CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, 1984<sup>2</sup> CAT-OP, PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, 2002**

Independientemente de dicho Protocolo Facultativo, relativamente reciente, en el caso de la Convención contra la tortura- y de manera similar a el CEDR tratado *supra*- los Estados parte pueden aceptar o reservar, a través del artículo 22, la posibilidad de que el Comité (*Committee against torture*, CAT) investigue reclamaciones individuales. Es decir: se trata de un mecanismo de control facultativo

---

<sup>1</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.

<sup>2</sup> Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de 10 de diciembre de 1984.

A los efectos de los derechos de los migrantes, es especialmente relevante el artículo 3 del mismo que señala: *“Ningún Estado parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura. A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos”*.

Asimismo, el artículo 16 establece: *“Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona”*.

## **E)-DERECHOS DEL MIGRANTE COMO MENOR DE EDAD**

### **1) CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, 1989<sup>1</sup>**

La Convención entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Aunque la Convención crea un Comité de los Derechos del Niño como sistema de control, sin embargo, no incorpora la posible presentación de comunicaciones o quejas individuales. Por ello, el mecanismo de monitoreo de este Convenio es más pobre que los de los convenios anteriormente citados y se constriñe a los informes emitidos por los Estados y las observaciones realizadas por el Comité a partir de los mismos.

Citamos a continuación alguno de los derechos recogidos por la Convención de especial interés para los menores migrantes:

- **Artículo 2 La Convención se aplica a cada niño sin distinción de cualquier condición del niño de sus padres o representantes**

Por lo que se refiere a los menores migrantes, esto significa que no cabe restringir la aplicación de la Convención por razón de la situación de irregularidad de éste o de sus padres.

- **Artículo 3 Interés superior de niño**

Dicho interés superior del menor se atenderá en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos.

Nos hallamos ante un concepto jurídico indeterminado que precisa de concreción en la legislación de los Estados y, especialmente, por parte de los tribunales internos o internacionales.

---

<sup>1</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

- **Artículo 10 Entrada o salida de un país por motivos de reunión familiar**

Toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados parte de manera positiva, humanitaria y expeditiva

- **Artículo 24 Derecho del niño a la salud**

El niño tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados parte se esforzarán en particular por adoptar las medidas apropiadas para:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria;
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre;
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia
- g) Los Estados parte adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

- **Artículo 32 Derecho a la no explotación laboral**

El niño tiene derecho a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados parte, en particular:

- a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
- b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
- c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

- **Artículo 37 Derecho a no sufrir tortura, ni tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Derecho a la protección contra la pena capital y la cadena perpetua.**

- Artículo 38 **Derecho a que se respeten las normas de Derecho internacional humanitario**

Los Estados parte se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del Derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño. Los Estados parte adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades y se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, procurarán dar prioridad a los de más edad.

**2) PROTOCOLOS FACULTATIVOS AL CDN, 2000 (RELATIVO A NIÑOS EN CONFLICTO ARMADO Y RELATIVO A VENTA, PROSTITUCIÓN O PORNOGRAFÍA INFANTIL)<sup>1</sup>**

El Protocolo relativo a venta, prostitución o pornografía de niños, entiende por venta todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución; por prostitución infantil se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución; por pornografía infantil se entiende toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales.

El Protocolo relativo a los niños en conflicto armado entiende que los Estados parte adoptarán todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus fuerzas armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades. Asimismo, entiende que no se reclutarán obligatoriamente e a ningún menor de 18 años y que los Estados parte elevarán la edad mínima, contada en años, para el reclutamiento voluntario de personas en sus fuerzas armadas nacionales por encima de la fijada en el artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

**F)-DERECHOS DE LA MIGRANTE COMO MUJER**

**1) La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979<sup>2</sup>**

Se mencionan a continuación alguno de los derechos recogidos por la Convención que consideramos relevantes en relación con las mujeres migrantes:

El artículo 2 recoge que los Estados parte se comprometen a:

---

<sup>1</sup> Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía Asamblea General - Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a niños en conflicto armado. Asamblea General - Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000.

<sup>2</sup> Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo tipo de discriminación.

Por su parte, el artículo 5 dispone que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
- b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos

Además, el artículo 9, recoge que:

Los Estados parte garantizarán que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

Asimismo, la Convención garantiza la igualdad respecto del varón en la relaciones familiares y, en concreto:

- a) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;
- b) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;
- c) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
- d) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos.

## **2) Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1999 <sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Protocolo Facultativo de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer Adoptado por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999

En 1999, se adopta el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1999 el cual reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención.

Los Estados que no acepten este Protocolo tendrán como mecanismo de control las observaciones que realice el Comité a los Estados especialmente a través de los informes preceptivos que los Estados parte habrán de realizar

## **G)- DERECHOS DEL MIGRANTE EN TRÁNSITO COMO SOLICITANTE DE ASILO O REFUGIADO:**

### **1) Convención sobre el estatuto de los Refugiados, 1951. Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados, 1967**

La fuente normativa por antonomasia que rige el Derecho de los refugiados es la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados (en adelante, Convención de Ginebra)<sup>1</sup> junto con su Protocolo Adicional hecho en Nueva York en 1967 (en adelante, Protocolo de Nueva York).

El artículo primero de la Convención de Ginebra reconoce como refugiado a toda persona cuando:

*".. debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él..."*

La Convención no crea mecanismos específicos de control. No hay vía de queja individual ante comité de control alguno. Prevé la posible demanda estatal al Tribunal Internacional de Justicia de Naciones Unidas por violación del convenio, situación que nunca se ha dado. Las obligaciones más importantes de la Convención se encuentran recogidas en los artículos 28, 31, 32 y 33. El artículo 28 regula la concesión de documentos de viaje. El artículo 31 no permite a los Estados parte sancionar las entradas ilegales a los refugiados que llegan directamente del país de persecución siempre que se presenten "sin demora" ante las autoridades competentes, cuando no se ha cumplido este último requisito, los jueces han solido denegar el beneficio del artículo mencionado.

El artículo 32 prohíbe las expulsiones de refugiados que se encuentren en el territorio del Estado parte legalmente, excepto por razones de seguridad u orden público; naturalmente el artículo 32 se refiere a la expulsión a país diferente al de persecución, ya que ésta última contravendría el artículo 33.

El artículo 33 constituye la piedra angular de todo el derecho de refugiados. Su apartado primero recoge el principio de non-refoulement en los siguientes términos:

---

<sup>1</sup> Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo Adicional a la misma concluido en Nueva York el 31 de enero de 1967.

*"Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas".*

No obstante, su párrafo segundo contiene una importante excepción al principio general:

*"Sin embargo no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país".*

La interpretación llevada a cabo por la jurisprudencia de los Estados de esta excepción al principio de *non-refoulement* ha solido ser restrictiva, ya que de otro modo el principio perdería todo su sentido. En la actualidad se entiende que la regla de *non-refoulement* ha devenido en regla consuetudinaria y obliga por ello no sólo a los Estados que han ratificado la Convención de Ginebra o su Protocolo Adicional sino también al resto de los Estados miembros de la comunidad internacional.

## **H)- DERECHOS APPLICABLES EL MIGRANTE COMO MIGRANTE LABORAL O ECONÓMICO:**

### **1) Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990**

En cuanto a los tratados existentes, es imprescindible, desde luego, hacer referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los trabajadores migrantes y sus familias de 1990, sin embargo, dicha Convención no posee un alto índice de adhesiones habiendo tardado 13 años en obtener las suficientes para su entrada en vigor y, lo que es más importante, los ordenamientos internos no han adoptado normativas internas de desarrollo suficientemente garantistas de los derechos que para los migrantes recoge la Convención de los trabajadores.

Entre sus artículos 9 a 33 se recogen los siguientes derechos y libertades:

- el derecho a la vida;
- la prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes;
- la prohibición de la esclavitud y de los trabajos forzados;
- libertad de pensamiento, conciencia y religión;
- la libertad de expresión;
- el derecho al respeto de la vida privada y familiar y el secreto de la correspondencia;
- el derecho a la propiedad privada;
- el derecho a la libertad y seguridad de la persona y la prohibición de arresto o detención arbitraria;
- el derecho a un trato humano y digno en caso de privación de libertad;
- el derecho a un proceso justo;
- el derecho a la aplicación del principio *nulla poena sine lege* ;
- la prohibición de privación de libertad en supuestos de violación de obligaciones contractuales;
- la prohibición de confiscación de los documentos de identificación sin

- autorización de la ley;
- la prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros;
- el derecho a la asistencia diplomática y consular;
- el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica;
- el tratamiento no menos favorable que el acordado para los ciudadanos del Estado de recepción en relación a las condiciones laborales;
- la libertad de reunión y asociación;
- el derecho a la seguridad social;
- el derecho a la asistencia sanitaria;
- el derecho al nombre;
- el acceso a la educación escolar y preescolar para los hijos del trabajador migrante;
- el respeto a la identidad cultural;
- el derecho a transferir en herencia bienes personales y propiedades
- y el derecho a ser informado de los derechos reconocidos en la Convención.

Por su parte, el artículo 8 contempla la posibilidad de restringir la aplicación de la Convención en base a "la ley, las medidas necesarias para la protección de la seguridad nacional, del orden público, de la salud o la moral pública o del derecho y la libertad del otro".

## **2) Convenios de la OIT C143, Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975<sup>1</sup>**

Se trata de un convenio de gran importancia para los derechos de los trabajadores migrantes que incluye a los migrantes irregulares. Pretende evitar las migraciones irregulares persiguiendo a las mafias y a quienes emplean trabajadores migrantes en situación irregular, pero protege los derechos de los trabajadores migrantes irregulares y potencia su posible regularización.

Así, el convenio recoge que la expresión " trabajador migrante " comprende a toda persona que emigra o ha emigrado de un país a otro para ocupar un empleo que no sea por cuenta propia.

Reproducimos alguna de las disposiciones de mayor interés para los migrantes en tránsito (aún cuando no es un convenio aplicable a ninguno de los Estados de nuestro estudio):-Todo Estado para el cual se halle en vigor el presente Convenio se compromete a respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes.

- Todo Estado parte deberá tratar de determinar sistemáticamente si en su territorio se encuentran trabajadores migrantes empleados ilegalmente y si existen movimientos migratorios con fines de empleo provenientes o con destino a su territorio, o en tránsito por éste, en los cuales los migrantes se vean sometidos durante el viaje, a su llegada o durante su permanencia y empleo, a condiciones que infrinjan los instrumentos internacionales o acuerdos multilaterales o bilaterales pertinentes, o la legislación nacional.
- A condición de haber residido legalmente en el país con fines de empleo, el trabajador migrante no podrá ser considerado en situación ilegal o irregular por el hecho

---

<sup>1</sup> Convenio #143 de la OIT sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (1975)

mismo de la pérdida de su empleo, la cual no deberá entrañar por sí misma el retiro de su permiso de residencia o, llegado el caso, de su permiso de trabajo. Deberá, en consecuencia, beneficiarse de un trato igual al de los nacionales, especialmente en lo que se refiere a las garantías en materia de seguridad en el empleo, obtención de otro empleo, obras para absorber el desempleo y readaptación.

- El trabajador migrante deberá, en los casos en que la legislación no haya sido respetada y en los que su situación no pueda regularizarse, disfrutar, tanto él como su familia, de igualdad de trato en lo concerniente a los derechos derivados de empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad en el empleo y otros beneficios.

Nada en el presente Convenio impedirá a los Miembros la concesión, a las personas que residen o trabajan de manera ilegal en el país, del derecho a permanecer en él y ser legalmente empleadas.

### **3) Valoración**

Es evidente que la referencia sucinta a una parte de los derechos humanos garantizados a los migrantes por el Derecho internacional general y por el Derecho internacional de los tratados, no agotará por sí misma ni pondrá término a las flagrantes violaciones de los mismos que se registran continuamente en casi todos los rincones de la tierra. Además, la enumeración realizada resulta desajustada puesto que junto a ella no referenciaríamos los derechos humanos de los migrantes garantizados por otros instrumentos u organismos de ámbito regional, los cuales casi siempre llevan aparejados mecanismos de control de cumplimiento más garantistas que aquellos que contiene el Derecho internacional de ámbito universal.

Por otra parte, la OIT posee ya un prolijo Derecho laboral de los migrantes (que precisa de estudio separado) no suficientemente conocido y, desgraciadamente, tampoco ratificado por los Estados en proporción deseable.

En suma: He querido, tan sólo, hacer un pequeño y breve recorrido por alguno de los derechos de los migrantes reconocidos en el ámbito mundial de manera no contestada, sin que la exposición pretenda ser exhaustiva. Sin embargo, sí resulta suficiente como para provocar cierta perplejidad. La primera observación es que el Derecho internacional sí recoge derechos de los migrantes: de manera clara y rotunda.

Entonces: ¿Qué sucede para que en muchas ocasiones los derechos de los migrantes (como seres humanos, como menores, mujeres, solicitantes de asilo, trabajadores) no sean debidamente respetados?

Cabe responder que no existen herramientas de control de cumplimiento suficientemente garantistas, ni parece que la comunidad de Estados esté por la labor de crearlas (al menos en el ámbito no regional). Así, como hemos visto, los sistemas de *quejas* o comunicaciones individuales son controles que los Estados parte en los convenios sobre derechos humanos pueden no aceptar (son Protocolos facultativos o disposiciones "reservables").

Todo parece indicar que los Estados a menudo encuentran poderosas razones ajenas al Derecho internacional, sean éstas de oportunidad política internacional o de intereses nacionales aparentemente inexcusables, para incumplir (al menos parcialmente) sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. En nuestro caso, de derechos humanos de las personas migrantes.



**NORMATIVA EUROPEA E ITALIANA; COOPERAZIONE ITALIA/PAESI EUROPEI; COOPERAZIONE ITALIA/PAESI LATINO AMERICANI**

**NORMATIVA EUROPEA E ITALIANA; COOPERACIÓN ITALIA/PAÍSES EUROPEOS; COOPERACIÓN ITALIA / PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**



Mi presento: sono Capo di Gabinetto del Direttore Generale dell'OIM a Ginevra e, fino a quest'estate sono stato Direttore Regionale dell'OIM per il Mediterraneo qui a Roma. Questa non è stata la mia prima esperienza a Roma dove ero già stato Capomissione per l'Italia a Malta, dall' '86 al '90, un periodo in cui le migrazioni erano ben diverse da come sono oggi. C'erano soprattutto i flussi dall'Europa dell'Est verso le Americhe, in particolare verso l'America del Nord di ebrei russi e polacchi. Ciò secondo la situazione geopolitica: quando le relazioni tra l'Unione Sovietica e i paesi della NATO erano buone, potevano partire in gran numero; quando la NATO decise di riarmare, i numeri si ridussero. In quell'epoca le migrazioni erano già il risultato della situazione geopolitica e la posizione dell'Europa libera era quella di chiedere di far partire da questi paesi dell'Europa dell'Est e dall'Unione Sovietica il più grande numero di persone possibile. Allora non c'era il problema di non volerle accogliere. Al contrario, c'era il problema di farle uscire e farle arrivare. Sono cambiate un po' le cose negli ultimi trent'anni in Europa, evidentemente. Questo cambiamento è avvenuto agli inizi degli anni Novanta con l'apertura delle frontiere. Quando infatti le persone sono potute partire si è cominciato a riflettere su quello che vuol dire il principio del libero movimento delle persone ed è stato riaffermato che esiste la libertà di poter lasciare il proprio paese e di potervi ritornare, ma non esiste il diritto di andare in un altro paese, di migrare in un altro paese.

In questo primo periodo qui a Roma ho anche avuto la prima esperienza con le migrazioni sudamericane con l'arrivo, spesso dimenticato oggi, dei rifugiati cileni, raccolti in tutta l'Europa, inclusa l'Italia. Rifugiati politici dal regime di Pinochet: questo negli anni Settanta, quando ero ancora all'università e partecipavo alle proteste contro Pinochet. Quando arrivai in Italia, alla fine degli anni Ottanta, esisteva un programma – il primo programma di ritorno volontario – che l'OIM ha fatto con l'Italia per gli ex rifugiati politici cileni. Il programma fu finanziato dalla cooperazione italiana nell'ottantanove-novanta e rappresentò l'inizio dei programmi di ritorno che ancora oggi facciamo con i finanziamenti dell'Unione Europea, con qualche scetticismo però delle autorità sui risultati e sui numeri anche perché l'attuale situazione legale in Italia non ci permette di aiutare certi gruppi, in particolare gli irregolari. Tutto è iniziato con questo movimento dei cileni, persone che erano rimaste in Italia per dieci, quindici, vent'anni ma avevano l'intenzione e il desiderio di tornare per ricostruire un Cile libero e democratico.

Nello stesso periodo, ho sperimentato per la prima volta il dramma delle seconde generazioni. Perché sì, i genitori volevano tornare, però i figli - nati e cresciuti qui in Italia - non avevano nessuna intenzione di tornare con loro. Così, qui in Italia abbiamo già sperimentato una collaborazione con l'America latina cominciata con questo programma cileno per arrivare al MIDLA di oggi: la migrazione per lo sviluppo dell'America latina, dove cerchiamo di aiutare i migranti presenti qui e provenienti dai paesi andini ad utilizzare le loro rimesse, i loro contatti, per lo sviluppo delle zone d'origine.

È stato un grande arco di iniziative e di attività, e questo è un po' il lavoro dell'OIM: utilizzare esperienze del passato, esperienze realizzate in altri paesi e in altre parti del mondo per arrivare al

---

<sup>1</sup> Capo di Gabinetto, ex Direttore dell'Ufficio Regionale per il Mediterraneo, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), Ginevra, Membro IDU

punto in cui le migrazioni diventano benefiche per tutti, per i paesi d'origine, di destinazione, di transito, e soprattutto per i migranti. Siamo ancora lontani da questo in molte parti del mondo, dquesto è anche il concetto che abbiamo messo sulla carta per il nostro anniversario dell'anno prossimo, quando l'OIM avrà sessant'anni.

L' OIM è stato fondato nel dicembre del 1951, siamo un po' il fratellastro dell'Alto Commissariato per i Rifugiati, perché anche loro stanno celebrando i sessant'anni in questo periodo, e loro evidentemente coprono l'altra faccia della medaglia delle migrazioni, quelle forzate, quelle dove la gente è perseguitata e deve fuggire. Un piccolo cenno ancora, perché ieri si è parlato non dell'America latina ma dell'Italia e della Libia, e sono d'accordo che è molto problematico quello che succede nella cooperazione con la Libia. Però devo anche dire che l'Italia, attraverso una cooperazione con l'ACNUR, con noi, con la Croce Rossa, e con Save The Children è quasi l'unico paese al mondo che ha creato un meccanismo per accogliere i *boat people*. Il fatto che adesso abbiamo difficoltà a lavorare in Libia è una cosa che dobbiamo cercare di risolvere in qualche modo. Si tratta della difficoltà soprattutto di far uscire i richiedenti asilo o rifugiati, ecc.. Però c'è una cooperazione di cui si parla ben poco ma che è diventata, anche fuori dell'Italia, un simbolo di come trattare flussi misti. Questo per dire che non tutto quello che succede oggi nel Mediterraneo è negativo.

Il titolo di questa sessione è: "Normativa europea e italiana, Cooperazione Italia/Paesi Europei; Cooperazione Italia/Paesi Latino Americani". Dei quattro intervenienti il primo è di un vecchio amico, se posso dirlo: è Renato Franceschelli, Viceprefetto, Capo Ufficio Relazioni Esterne e Internazionali del Ministero dell'Interno a Roma, che ha una lunga esperienza in questa materia, tra l'altro anche come capo della Delegazione Italiana nel Comitato Strategico Immigrazione, Frontiere e Asilo (CSIFA), Capo Delegazione del Gruppo di Lavoro Migrazione ed Ammissione e Rappresentante italiano in seno al Comitato Immigrazione e Asilo della Commissione Europea. Si occupa anche dell'unità Dublino ed è stato nella prefettura di Pisa e di Lucca. Con gli anni arriva anche molta esperienza e noi siamo lieti di ascoltare un intervento che si basa, senz'altro, su questa esperienza.

Poiché non sono un esperto di America latina l'unico ambito nel quale può giustificarsi la mia presenza qui è solo quello di riferire e porre in collegamento la legislazione nazionale con quella comunitaria che, come avete visto dalle parole di Peter Schatzer, occupa gran parte della nostra attività lavorativa, dico nostra perché naturalmente non è solo mia. Quella dell'Unione Europea rappresenta infatti oggi gran parte dell'attività legislativa in materia, e naturalmente quest'attività non è svolta solo da me, ma è svolta da una serie di colleghi che partecipano a tutti i gruppi di lavoro del Consiglio.

Non sono un esperto di America latina non per una precisa volontà, ma perché onestamente, pur essendo – come già ieri è stato illustrato – le comunità latino-americane ampie e, come dire, storicamente presenti sul territorio italiano noi, come Ministero dell'Interno almeno, non abbiamo mai avviato una collaborazione diretta e specifica con i paesi dell'America Latina. Forse la colpa è anche dovuta al fatto, perdonatemi la battuta, che le comunità latino-americane tutto sommato sono delle comunità “buone”, cioè delle comunità che creano, ed hanno creato, pochi problemi di coesione sociale, di criminalità, e quindi – ahimè – l'interesse dell'Amministrazione si è invece indirizzata verso altri paesi di origine, comunità, o migranti che, in qualche maniera, creavano sul territorio qualche problema in più. Questa è naturalmente una banalizzazione e una semplificazione, ma è sicuramente la realtà. Recentemente, in risposta ad un bando dell'Unione Europea, si era pensato ad un primo progetto di collaborazione con Perù ed Ecuador che però la Commissione Europea non ci ha finanziato e quindi ora vedremo se, e come, con che risorse nazionali si potrà mettere in piedi.

Schatzer ha giustamente ricordato una caratteristica dei flussi migratori che arrivano in Italia, che è quella di essere flussi misti, indicando con questo termine l'arrivo attraverso le stesse rotte, e spesso attraverso le stesse organizzazioni di trafficanti, sia di migranti per fini economici che di soggetti in cerca di protezione. Questa caratteristica pone la necessità di mettere in piedi procedure, metodi e pratiche tali da poter consentire di discernere chi ha bisogno di protezione da chi invece legittimamente tenta solo di trovare una migliore soluzione alla propria vita e poi segue altri percorsi, o di soggiorno illegale, o di espulsione se non ha le condizioni.

Il fenomeno, anche mediaticamente di grande impatto, degli sbarchi sulle coste italiane ha avuto una dimensione considerevole, ma, riportandolo nei giusti ambiti numerici, va tenuto conto che nell'anno in cui c'è stato il maggior numero di sbarchi sulle coste italiane, cioè il 2008, sono giunte 36.000 persone, ciò che determina certo un forte impatto, ma non rappresenta il totale degli arrivi globali che toccano il nostro paese, in quanto, come è ovvio, i canali di ingresso, regolari o irregolari sono molti. Senza voler anticipare quello che un collega, funzionario dirigente della Polizia di Stato, vi dirà nel corso della mattinata, secondo dati appunto della nostra Polizia, gli sbarchi rappresentano sì e no un 20% di quello che viene calcolato come il totale dell'immigrazione clandestina in quanto appunto il clandestino passa, spesso e volentieri, attraverso un ingresso regolare per poi diventare *overstayer*, quindi per il fatto di rimanere sul territorio italiano alla scadenza del permesso di soggiorno, del visto etc.

Rimanendo alle competenze del dipartimento a cui appartengo, il mio intervento si fermerà invece sui canali di immigrazione legale. L'immigrazione legale, per chi non è italiano, è regolata in

---

<sup>1</sup> Viceprefetto, Ufficio Relazioni Esterne ed Internazionali, Ministero dell'Interno, Roma

Italia con un sistema abbastanza *sui generis*, abbastanza unico in Europa, che è quello delle quote annuali. Io non sto qui a difendere o a criticare un sistema che è nella nostra legislazione e che quindi come tale accettiamo. Certamente è un sistema che viene contestato da qualche parte perché – e questa è un’affermazione obiettiva – è un sistema che è caratterizzato da una sua rigidità, nel senso che il solo fatto che il governo debba, a monte, fare un decreto, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che fissa – annualmente, o più volte nell’anno – il totale delle quote di ingressi nel nostro paese nonché – questo sì, a mio parere, con un aspetto di originalità positiva – anche i paesi con i quali la collaborazione migratoria è efficace e quindi, a favore di questi paesi, delle quote privilegiate di ingresso, costituisce sicuramente uno strumento di rigidità dato che, una volta che quelle quote si sono esaurite, indipendentemente dal fatto che esista o no un datore di lavoro disposto ad assumere un lavoratore straniero, il sistema non consente eccezioni.

Dicevo che si tratta di un sistema abbastanza originale in Europa e che non esiste quasi da nessun’altra parte. Esistono dei paesi che hanno delle quote, ma le hanno per alcuni specifici settori: lavoro, ricongiungimento familiare e così via, però strutturato come il nostro direi che è un sistema abbastanza unico.

La necessità di cominciare a dotarsi di normative sull’ingresso e il soggiorno di cittadini stranieri è un’esigenza che il legislatore italiano comincia a porsi solamente a partire dagli anni novanta, come conseguenza del fatto che in quegli anni i flussi di ingresso nel nostro paese crescono. In effetti, una legislazione completa di tutte le fattispecie di ingressi per motivi legali è mancata per molto tempo. Si è dovuto arrivare alla fine degli anni Novanta per avere il primo testo unico sull’immigrazione in Italia, ed è un processo ancora in corso di elaborazione, perché in questi anni la normativa comunitaria che è stata adottata sta imponendo agli ordinamenti dei singoli Stati membri una serie di adattamenti e di trasposizioni di questo testo, ciò che sta avvenendo anche in Italia

Ciò è avvenuto in maniera, a mio parere, più completa ed esaustiva nella materia dell’asilo, che è uno degli ambiti di competenza comunitaria. Pur mancando in Italia una legge organica sull’asilo, dato che mai i Parlamenti sono stati in grado di adottare una legge organica, di fatto, con il recepimento delle direttive che sono state adottate in materia, oggi il quadro di riferimento sull’asilo è completo ed è un beneficio che abbiamo tratto dall’attività comunitaria.

Un po’ più difficile è invece l’aspetto dell’immigrazione legale. Lungi da me naturalmente fare qui una pseudo-lezione di diritto comunitario, ma oggi, con le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona tutta quella che chiamiamo migrazione legale, inclusi gli aspetti che riguardano il soggiorno per motivi di lavoro, diviene di competenza comunitaria. È un passo avanti sostanziale anche perché in questa nuova configurazione che il Trattato ha messo in piedi, il ruolo del Parlamento Europeo assume piena di parità con quello degli Stati Membri. Le procedure di adozione dei testi legislativi avvengono in co-decisione quindi il bilanciamento tra gli Stati membri e il Parlamento Europeo è una necessità perché un atto sia adottato. Bisogna quindi che entrambi gli organismi adottino un testo comune, un testo unico. Il problema però qual è? È che la competenza che il Trattato attribuisce in questa materia si riferisce alle condizioni d’ingresso e di soggiorno. Il Trattato niente armonizza e nulla mette in comune per quelle che invece sono le scelte che riguardano l’armonizzazione del mercato del lavoro, quindi ogni Stato membro legittimamente rivendica la propria autonomia nel determinare la tipologia dei lavoratori che intende far entrare rapportandoli ai bisogni del mercato del lavoro nazionale, e soprattutto i volumi d’ingresso, cioè quanti farne entrare. Questa difficoltà, che è comunque insuperabile perché non esiste fondamento giuridico nei trattati perché quest’armonizzazione avvenga in maniera più ampia, ha impedito, di fatto, che la materia dell’immigrazione legale ricevesse un’organica adozione di testi condivisi.

La Commissione ha, in questi anni, presentato proposte di direttiva di legislazione in vari settori; alcuni assolutamente importanti, uno per tutti il tema della riunificazione familiare che costituisce in Europa e non solo in Italia, il primo canale di ingresso regolare. Un canale che va crescendo di giorno in giorno perché più le comunità si stanziano e si integrano sul territorio, più inevitabilmente c'è questo effetto di ricongiungimento, di chiamata dei familiari che sono rimasti all'estero. Il ricongiungimento familiare – ieri lo ricordava il Sottosegretario – è un aspetto che nella nostra legislazione trova una collocazione di favore, considerato anche il ruolo che a livello costituzionale attribuisce alla famiglia e al mantenimento dell'unità familiare.

Alcune di queste direttive sono state assolutamente importanti come quella sui permessi di lungo soggiorno. Però, di fatto è venuta a mancare in questi anni l'adozione della normativa principe, cioè quella sugli ingressi per motivi di lavoro autonomo e subordinato che sono la gran quantità degli ingressi regolari nei vari paesi europei. Si sono invece andate a dettare normative per gli studenti, per i ricercatori, per gli stagionali, i movimenti intrasocietari – per carità tutti aspetti che meritano di essere regolamentati – ma, sicuramente, più o meno marginali rispetto a questo grande buco nero che è rimasto nella legislazione europea e che è quello appunto quello dell'immigrazione per motivi di lavoro autonomo e subordinato.

Quest'adozione frammentaria, e mi avvio a concludere, di normative ha imposto anche al legislatore italiano di adottare le proprie normative. Abbiamo in questi anni recepito e staremo per recepire nei prossimi mesi una serie di normative che armonizzeranno i vari settori. Una in particolare voglio citare in maniera problematica, anche perché so che è quella che è stata vissuta, soprattutto dai paesi latino-americani, con un impatto negativo, cioè la direttiva sul ritorno. Ora, il nostro paese non l'ha ancora trasposta; è in una proposta di legge in delega al Governo che è in discussione in questi giorni alla Camera e quindi, probabilmente, verrà trasposta nel corso dell'anno prossimo.

Quello che mi ha meravigliato, devo dire la verità, negli incontri a livello comunitario con alcune delegazioni latino-americane, è stata proprio questa percezione di negatività che è stata data a quest'iniziativa legislativa comunitaria, che è esattamente la percezione contraria che è stata vissuta dagli Stati membri al momento della sua adozione. Alcuni Stati membri hanno infatti criticato, e continuano a criticare, questa direttiva in quanto la considerano una direttiva di garanzia e non una direttiva a favore delle espulsioni, per usare un linguaggio banale. È una direttiva che comunque prevede – sì, è vero – gli allontanamenti forzosi, però è anche una direttiva che impone preliminarmente dei percorsi di rimpatrio volontario, che esclude il trattenimento genericamente applicato a tutti i casi di espulsione, ma lo consente solamente ad alcuni casi e in presenza di alcune condizioni; è una direttiva che, in qualche maniera, anche per quanto riguarda l'espulsione tenta di tutelare i soggetti vulnerabili e in genere le famiglie e i minori.

Ora io non voglio dire che sia un testo che tutti debbano applaudire, però sicuramente è un testo (a parere di tutti gli Stati membri che hanno partecipato al negoziato – e il negoziato ha riguardato proprio questo aspetto: tentare, da parte degli Stati membri, di rendere meno garantista la proposta legislativa –) che ha questo aspetto di garanzia, la tutela del migrante irregolare verso il quale si applica la procedura di allontanamento dal territorio. Penso di aver abusato del tempo messi a disposizione e, naturalmente, sono a disposizione per qualunque chiarimento.

## SLIDE 2

### **Flussi Migratori dall'America Latina verso l'Unione Europea**

- 3 milioni di immigrati LAC ( Ecuador, Colombia, Perù, Argentina, Brasile) nel territorio dell'UE (Spagna, Italia, Portogallo, Regno Unito);
- Uguale al 7% degli immigrati regolari presenti in territorio UE che sono in totale circa 18,5 milioni su una popolazione di 493 milioni di persone;

## SLIDE 3

### **Normativa dell'Unione Europea sulla Migrazione Internazionale**

- Regola i diritti degli immigrati internazionali regolari e irregolari, indipendentemente dalla loro provenienza. Gli Accordi di Riammissione e la Politica dei Visti riguardano le relazioni con i singoli paesi;
- Basi giuridiche: prima Trattato di Amsterdam (1999), che legittimava il Consiglio Europeo ad adottare misure sulla migrazione regolare ed irregolare (art.63). Ora Trattato di Lisbona (art.79), che estende tale potere al Parlamento Europeo in co-decisione con il Consiglio;
- Risultato della costruzione di una Politica Immigratoria Comune perseguita sin dal 1999 con il Programma di Tampere (1999-2004), poi con il Programma dell'Aia (2005-2010) e attualmente con il Programma di Stoccolma (2010-2015)

## SLIDE 4

### **Principale legislazione UE sull'Immigrazione regolare**

- DIRETTIVA 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare (sotto revisione);
- DIRETTIVA 2003/109/CE sullo status dei cittadini di paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo;
- DIRETTIVA 2004/114/ sulle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato;
- DIRETTIVA 2005/71/CE sulla procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica;
- DIRETTIVA 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati .

---

<sup>1</sup> *Advisory Board, Centre for European and International Policy Action (CEIPA), Anversa*

## **SLIDE 5**

### **Principale legislazione UE sull'Immigrazione Irregolare**

- ✓ DIRETTIVA 2001/40/CE sul riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi;
- ✓ DIRETTIVA 2002/90/CE volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali;
- ✓ DIRETTIVA 2003/110/CE sull'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea;
- ✓ DIRETTIVA 2004/81/CE sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti;
- ✓ DIRETTIVA 2008/115/CE Sulle norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;
- ✓ DIRETTIVA 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

## **SLIDE 6**

### **Politica dei visti dell'UE verso L'America Latina e Caraibi**

- ✓ Il REGOLAMENTO (CE) N. 539/2001 e le successive modifiche del 2003 e 2006, elencano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo;
- ✓ Esenti dall'obbligo del visto: Argentina, Brasile, Cile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Uruguay e Venezuela. Caraibi (modifica 2006): Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Saint Kitts e Nevis;
- ✓ Obbligo del visto: Belize, Bolivia (2006) Colombia, Ecuador (2003), Guyana e Peru. Caraibi : Cuba, Dominica, Giamaica, Grenada, Haiti e Rep. Dominicana.

## **SLIDE 7**

### **Sviluppo della Politica UE sulla migrazione in dialogo con i paesi terzi**

- ✓ 1999 Tampere: chiede di sviluppare una Comune Politica Immigratoria basata sul partenariato con i paesi terzi (sviluppo, democrazia e diritti umani);
- ✓ 2004 L' Aia: chiede di continuare ad uniformare l'approccio nella gestione dei flussi migratori secondo i principi di responsabilità condivisa e stretta cooperazione tra Paesi Membri e partenariato con i paesi terzi (M&D) e del vicinato (inizio PEV);

## **SLIDE 8**

### **L' Approccio Globale alla Migrazione**

- ✓ Nel 2005 i Primi Ministri Europei riunitisi ad Hampton Court, sulla scia dei tragici eventi di Ceuta e Melilla, decidono di rafforzare l'approccio comune migratorio per quello che concerne la sua dimensione esterna e quindi il dialogo e la cooperazione con paesi terzi ad iniziare con l'Africa e la regione Mediterranea;
- ✓ L'approccio Globale mira a :1) facilitare la migrazione legale, 2) lottare contro l'immigrazione irregolare e 3) usare la migrazione come strumento di sviluppo per i paesi d'origine;
- ✓ risultato nel 2006 nasce il Processo di Rabat, nel 2007 il Partenariato UE-Africa sulla migrazione, mobilità e occupazione, e alla Riunione dei Ministri Euro-Med sulla migrazione si adottano Conclusioni per azioni concrete.

## **SLIDE 9**

### **L'estensione del Approccio Globale**

- ✓ 2007- Viene esteso ai paesi est della PEV, ai Balcani, alla Turchia, alla Russia, ai paesi del Caucaso del Sud e dell'Asia Centrale. Risultato: nel 2009 la Conferenza Ministeriale di Praga lancia il processo « costruire partenariati nella migrazione »;
- ✓ 2008 La Comunicazione "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti" e "il Patto Europeo sulla migrazione e l'asilo" chiedono di estendere l'approccio globale all'America Latina e all'Asia attraverso gli esistenti dialoghi politici e settoriali. Risultato: nel giugno 2009 viene avviato il Dialogo Strutturato sulla Migrazione tra UE e ALC. Il Programma di Stoccolma (2009) e il suo Piano d'Azione chiedono di continuare a rafforzare tale dialogo.

## **SLIDE 10**

### **Albori del dialogo migratorio tra UE e ALC: 2002 –2004**

- ✓ Quadro Politico: Partenariato Strategico nato con il I Summit UE-ALC di Rio de Janeiro (1999);
- ✓ Madrid 2002 - Il Summit : per la 1° volta ci si impegna a fare un'analisi integrata del fenomeno migratorio tra l'UE e l'ALC. Obiettivo: garantire il pieno rispetto dei diritti degli immigrati lavoratori e dei loro familiari;
- ✓ Guadalajara 2004 - III Summit: 1° incontro di Esperti sulla Migrazione (Quito), in preparazione del Summit, identifica le aree di reciproco interesse : approccio comprensivo, protezione e rispetto diritti degli immigrati, lotta all'immigrazione irregolare, modi per facilitare la migrazione legale, importanza delle rimesse per i paesi d'origine, riconoscimento del contributo socio-economico degli immigrati ai paesi d'origine e destinazione.

## **SLIDE 11**

### **Il dialogo migratorio tra UE e ALC: 2006-2008**

- ✓ Vienna 2006 - IV Summit: 2° Incontro di Esperti sulla Migrazione (Cartagena de Indias) Le raccomandazioni fatte vengono recepite dalla Dichiarazione Finale del Summit , nel titolo per la 1° volta dedicato alla Migrazione. Le due regioni si impegnano a portare avanti un dialogo globale sulla migrazione e individuano 4 aree di cooperazione: 1)diritti e integrazione degli immigrati, 2) facilitare trasferimento delle rimesse e ridurne i costi,3) utilizzare nuovi approcci nelle politiche migratorie,4) rafforzare lotta all'immigrazione irregolare, al traffico e alla tratta di esseri umani;
- ✓ Lima 2008 - V Summit: 3° Incontro di Esperti sulla Migrazione (Bruxelles). La Dichiarazione Finale del V Summit s'impegna ad intensificare il dialogo nelle 4 aree identificate a Vienna e sulla lotta alla discriminazione e razzismo e chiede alle due regioni di sviluppare un Dialogo Strutturato e Stabile sulla Migrazione per scambiare informazioni e buone pratiche sulle politiche migratorie, ivi incluse migrazione regolare, irregolare e migrazione e sviluppo.

## **SLIDE 12**

### **Lancio del Dialogo Strutturato e Globale sulla Migrazione 30 Giugno 2009**

- ✓ Obiettivi : intensificare lo scambio di informazioni e di best practices, e individuare sfide comuni e azioni congiunte.
- ✓ Aree tematiche : M&S, migrazione regolare ed irregolare, diritti umani e strumenti internazionali di tutela dei diritti degli immigrati, lotta contro ogni forma di discriminazione, razzismo e xenofobia, rimpatri ( inclusi RVA), lotta al traffico, alla tratta e alla contraffazione di documenti.
- ✓ Struttura su 2 livelli:
  - Incontri di Alto Livello tra funzionari ed esperti della materia degli stati membri dell'UE, della Commissione e dei paesi Latino Americani e Caraibici.
  - Incontri del Gruppo di Lavoro di Bruxelles costituito da esperti della Commissione, dei paesi UE e ALC, in preparazione e come follow up agli Incontri di Alto Livello.

## **SLIDE 13**

### **Il 1° anno del Dialogo Strutturato e Globale sulla Migrazione**

- ✓ Settembre 2009 -1°Incontro di Alto Livello sulle « sinergie tra migrazione e sviluppo e le rimesse»;
- ✓ Febbraio 2010- 2° Incontro di Alto livello sulla « migrazione, educazione e salute »;
- ✓ Marzo 2010 - 3° Incontro di Alto Livello ha avuto per oggetto « famiglia, gruppi vulnerabili e migrazione ».

## **SLIDE 14**

### **Ultimi sviluppi: Il VI Summit UE-ALC Madrid 2010**

Il VI Summit rinnova l'impegno ad implementare il dialogo e adotta un piano d'azione che stabilisce la promozione di:

- ✓ Programmi di cooperazione sulla lotta al traffico e alla tratta di esseri umani, con speciale attenzione alle donne e ai bambini;
- ✓ Cooperazione tecnica per intensificare lo scambio di informazioni e per sostenere nuove politiche di migrazione e sviluppo, tra l'altro tramite l'implementazione di un progetto ad hoc ( FIIAPP-IOM);
- ✓ Misure più sicure, economiche e veloci per il trasferimento delle rimesse, volte a favorirne il reinvestimento per lo sviluppo dei paesi d'origine, nel rispetto della loro natura privata;
- ✓ Programmi intra e bi-regionali sull'educazione e la salute dei migranti.

## **SLIDE 15**

### **Altri Possibili sviluppi**

- ✓ Assemblea Parlamentaria Euro-Lat (2006) propone e raccomanda la creazione di un osservatorio migratorio bi-regionale;
- ✓ La CAN propone di fare un dialogo stabile EU-CAN sulla migrazione;

## **SLIDE 16**

Programmi di finanziamento e di assistenza tecnica all'America Latina per la gestione della migrazione

- ✓ 2004-2006 Programma AENEAS
- ✓ 2007-2010 Programma Tematico sull'Asilo e la Migrazione
- ✓ Budget riservato ai paesi ALC relativamente piccolo rispetto ad altre regioni e volto a finanziare circa 4 progetti all'anno;
- ✓ Paesi prioritari: Paesi Andini

Ringrazio l'Istituto di Diritto Umanitario di Sanremo per l'invito, l'IILA, il Ministero degli Esteri ed dell'Interno, e tutti coloro che hanno reso possibile questo incontro.

Vorrei riferirmi a tre questioni diverse, ma tutte e tre in qualche modo legate:

I - le conclusioni del recente Foro di Puerto Vallarta sulla Migrazione e lo sviluppo, particolarmente quelle riguardanti la migrazione irregolare;

II - l'esperienza argentina con i migranti irregolari e finalmente

III - la realtà e le sfide dei nuovi immigrati argentini in Italia.

I - Cominciamo con il Foro. E' interessante constatare che il Foro di Puerto Vallarta è stata l'occasione di discutere, per la prima volta multilateralmente, sulle strategie per affrontare il fenomeno complesso della migrazione irregolare. Basti ricordare che i co-presidenti della corrispondente tavola rotonda sono stati l'Ecuador e l'Olanda, due paesi completamente all'opposto in materia di politica migratoria. Con la presenza massiccia di paesi di tutte le regioni del mondo tanto del Sud come del Nord, lo scambio di opinioni è durato tre ore ed ecco le otto principali raccomandazioni:

1 – Bisogno di sviluppo sostenibile per i paesi di origine, includendo condizioni di lavoro decente. Ribadire il diritto di non emigrare.

2 – Privilegiare i bisogni di protezione delle singole persone migranti irregolari, soprattutto di quelle piu' vulnerabili, cioè le donne e i bambini.

3 – Non criminalizzare i migranti irregolari, che solo li rende ancora piu' vulnerabili, e cioè non confondere gli sfruttatori con gli sfruttati. Non c'è corrispondenza tra criminalità e la presenza di stranieri.

4 – Per i casi assolutamente necessari privilegiare un approccio civile e non penale delle condizioni di detenzione del migrante irregolare.

5 – In materia di percezione dei migranti irregolari, i *leaders* politici e sociali dovrebbero assumersi un ruolo di spicco nelle campagne pubbliche contro la xenofobia e la discriminazione, sottolineando il contributo maggiormente positivo che i migranti irregolari fanno alla società di destinazione (Posizione US).

6 – La regolarizzazione dei migranti irregolari è chiaramente la soluzione preferita dalla stragrande maggioranza dei paesi per tutelare i diritti umani dei migranti. Ma ci sono altre soluzioni auspicabili:

7 – Adozione di nuovi regimi di migrazione regionale come quelli esistenti per esempio nell' Unione Europea e all' interno del MERCOSUR e soprattutto

8 – Creazione di nuovi canali di ingresso regolare particolarmente destinati ai migranti di bassa qualificazione. Gli schemi di migrazione circolare possono essere una soluzione adeguata a patto che siano giusti, cioè che consentano il pieno godimento dei diritti umani e che prevedano vie d'accesso a permessi di lungo soggiorno e alla cittadinanza.

---

<sup>1</sup> **Consigliere, Missione Permanente dell'Argentina, Ginevra (Delegato al Forum Migrazione e Sviluppo di Città del Messico)**

II - Veniamo adesso alla esperienza argentina con i migranti irregolari. Come qualcuno ha detto con qualche esagerazione l'Argentina è un paese che non sarebbe mai esistito senza l'immigrazione. Questo è stato un fenomeno sociale storico di grande portata, che non mi pare il caso di ribadire in questa sede. Interessante invece è ricordare come la preferenza costituzionale argentina per la migrazione europea abbia svolto alla fine del secolo scorso un ruolo chiaramente negativo per l'integrazione dei migranti latinoamericani di origine regionale (in provenienza dal Paraguay, Bolivia, Uruguay, ecc.), che è stata (ed è tuttora) la realtà immigratoria dell'Argentina sin dagli anni novanta. Vasti settori dell'economia argentina dipendevano allora dal lavoro dei migranti regionali (Edilizia, lavoro domestico e di cura, agricoltura, ecc.). Erano una presenza essenziale nella società, ma senza diritti perché irregolari nel sommerso. Sfruttati da caporali, stigmatizzati negli anni novanta, al momento della crisi economica del 2001 sono diventati dei veri e propri capri espiatori: tra l'altro una campagna xenofoba diretta da uno dei principali sindacati nazionali li segnalava apertamente come "ladri di posti di lavoro" e cominciavano a essere vittime di violenze verbali e fisiche. La svolta avverrà solo nel 2003 con la decisione politica di farla finita con una situazione ingiusta e mettendo in pratica un triplice approccio:

1. La sanzione nel 2004 di una nuova Legge Nazionale di Migrazione che prevede un equo trattamento per nazionali e stranieri; garantisce il ricongiungimento familiare e garantisce l'accesso alla salute, l'educazione e l'assistenza sociale agli stranieri con indipendenza del loro statuto migratorio.
2. Un vasto programma di regolarizzazione migratoria, il cosiddetto "Patria Grande", che privilegia i migranti irregolari in provenienza dal MERCOSUR (Brasile, Bolivia, Colombia, Cile, Ecuador, Paraguay, Peru, Uruguay e Venezuela) e tra l'altro garantisce il diritto di studiare e di lavorare in Argentina. Il Patria Grande è diventato per oltre 600 mila persone tra il 2006 e il 2010 una possibilità reale di ottenere un permesso di soggiorno e di accedere a una serie di benefici sociali.
3. Altri strumenti di integrazione come l'Istituto Nazionale contro la Discriminazione e la Xenofobia (INADI), equivalente dell' UNAR italiano, e il Foro Sociale dei Migranti che organizza regolarmente incontri con i rappresentanti delle diverse comunità straniere presenti nel territorio per analizzare e far fronte alle più diverse situazioni di xenofobia.

E' il caso di sottolinearlo, questa valutazione legale e sociale dei lavoratori migranti ha contribuito indubbiamente alla ripresa economica argentina e alla coesione sociale, ma ha anche avuto altri effetti positivi: per esempio un chiaro calo nel tasso di criminalità degli stranieri nonché un cambiamento di mentalità del 60 % degli Argentini, che ormai considerano che i lavoratori migranti debbono godere gli stessi diritti dei cittadini argentini (salute, educazione, giustizia, ecc) secondo una inchiesta del maggio scorso. Ma non vorrei però sembrarvi uno che "se la canta e se la suona" per dirla come a Roma. C'è ancora una situazione di discriminazione non generale, ma persistente nei confronti dei boliviani e peruviani che rappresenta una vera sfida per l'Argentina. Il censimento nazionale di 2010 appena finito dovrà dimostrare in quale misura l'approccio triplice a cui ho accennato prima li abbia beneficiati in materia di integrazione sociale.

III – Infine vorrei riferirmi, seppur brevemente, alla situazione degli immigranti argentini in Italia. Manco a dirlo è questa un'immigrazione latinoamericana molto particolare nel senso che è per lo più di origine italiana e, *a priori*, con minori difficoltà di inserimento. Qui si deve dire che corrisponde a un fenomeno di emigrazione argentina, non tanto di una immigrazione di ritorno italiana in quanto

coinvolge una seconda o terza generazione nata in Argentina. La causa evidente è il peggioramento delle condizioni di vita in Argentina dopo la crisi del 2001 fino al 2004. Un vero esilio sociale ed economico; la sociologa Susana Novick che lo ha studiato parla addirittura del fenomeno migratorio argentino piu' importante degli ultimi cento anni. Qualche 800. 000 persone sono emigrate dopo il 2001; una migrazione quantitativamente poco importante ma un vero e proprio salasso di giovani laureati. In Italia l'universo degli italo-argentini si aggira intorno a 100.000 persone secondo i calcoli. Il "temuto evento" dell' arrivo di un milione di italo-argentini con doppia cittadinanza non si è alla fine avverato. Secondo un' inchiesta il 72 % di loro sono laureati e diplomati e quindi si puo' parlare di una immigrazione di élite che dovrebbe trovare il suo sbocco naturale nel terziario avanzato. Quali sono le difficoltà di questa comunita' in Italia ? Sempre secondo l'inchiesta, la maggioranza riconosce nei confronti dell'Argentina condizioni migliori in Italia per quanto riguarda i servizi sociali, la ricchezza, l'efficienza amministrativa, l'ordine pubblico, la liberta' d'espressione; di poco superiori riguardo la vita culturale e l'assistenza ospedaliera; peggiori relativamente all'abitabilità, la cordialità e l'ospitalità. Qui si potrebbe dire che lo Stato argentino, malgrado l'annuncio nel 2004 della riapertura dei consolati "storici" in Italia, rimasto poi senza effetto, ed eccetto un programma di rimpatrio destinato agli scienziati, non ha fatto abbastanza per loro: i due consolati argentini di Milano e di Roma fanno fatica a occuparsi di giurisdizioni troppo grandi con numerosa presenza di connazionali che richiedono sempre di piu' la cittadinanza argentina per i figli nati in Italia, sintomo chiaro di una volontà di ritornare in Argentina, visto il peggioramento della situazione economica in Italia e la relativa ripresa economica argentina. Questa tendenza è chiaramente osservabile nel Mezzogiorno italiano, dove i professionisti argentini sono una minoranza e dove piu' rappresentati sono invece mestieri tali come camionisti, sportivi, lavoratori agricoli stagionali, ecc. Qui mi fermerei per il momento augurandomi che ci siano delle domande e commenti su quello che ho detto.

Gracias por la invitación, me siento privilegiada de ser portavoz de los académicos de América Latina en este diálogo político. Respecto a las relaciones del día de ayer y de hoy, el objetivo de mi intervención no será tanto el de dar solución y respuestas cerradas respecto al modo cómo los Estados han respondido al tema de la inmigración, sino lograr que surjan una serie de preguntas para construir un diálogo con Uds.

Antes que nada quisiera partir afirmando que si bien, desde finales de los años noventa, hemos evidenciado flujos migratorios latinoamericanos con mucha más fuerza hacia la UE y países europeos, esta dinámica se conecta al desarrollo de la migración internacional respecto al proceso de globalización que tiene como principal consecuencia una exacerbación vertiginosa de los flujos migratorios en escala global.

En otras palabras, las migraciones sur/norte son sólo uno de los aspectos de intensificación del fenómeno migratorio a nivel global. Por ejemplo en el país del que provengo, el Ecuador, durante los últimos años ha habido una creciente intensificación de flujos migratorios, especialmente de ciudadanos colombianos y peruanos. Una inmigración laboral y no sólo, también inmigración de refugio que se ha ido intensificando en los últimos tiempos. Con esto quiero decir que si bien exista una importante migración sur/norte, por otro lado, la diversidad de los flujos migratorios ponen en evidencia la existencia de un proceso mucho más complejo y es precisamente de este dato que quiero partir para hacer las preguntas que siguen. Es decir, si bien las migraciones hayan formado parte de la dinámica histórica, las actuales tienen características bien precisas que les deriva del hecho de estar integradas en la dinámica de la globalización. Bajo este perfil, para entender la gestión de la migración, quiero considerar el papel de los Estados como actores políticos que inciden en la dinámica migratoria a través de las diferentes respuestas que ellos dan al fenómeno.

Para poner en evidencia el papel de los Estados, trato de seguir dos caminos. Por un lado considerar las políticas migratorias y su finalidad como un campo de fuerza, en cuanto estas políticas dependen de las respuestas que los Estados dan al fenómeno migratorio según que se trate de Estados de origen, destino o tránsito. Por otro lado observar la lógica subordinada a estas diferentes políticas. Es decir aquel juego de intereses, visiones, interposiciones de significado sobre las migraciones que entran en juego en esta dinámica. Por lo tanto el análisis que quiero prospectar hoy, si bien trate de problematizar el tema de la migración en el contexto internacional, no quiere presentar una tipología de cómo cada uno de los Estados de origen, destino y tránsito ha reaccionado frente al fenómeno migratorio, sino la paradoja consistente en el hecho de que un mismo Estado construye diferentes políticas respecto a sus emigrantes, a sus inmigrantes y a los flujos de tránsito

Las preguntas que me hago son las siguientes y son dos.

¿Cuáles son las características de las actuales migraciones en el contexto global? ¿Existe una coherencia entre la realidad migratoria y el contexto internacional de las políticas migratorias? Y una final que quisiera hacer, no como conclusión, sino como tema pendiente. ¿Es posible conciliar al

---

<sup>1</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador, Consultora Red Andina de Migraciones

papel que tienen los Estados nacionales respecto a la gestión de la migración y las nuevas decisiones comunitarias que aparecen en un contexto más amplio?

Para responder a la primera pregunta si afirmará, como prospectaba al inicio, que si es verdad que la migración internacional ha formado parte de la dinámica histórica, no obstante presenta determinadas características que la hacen particular en el contexto actual y que es importante evidenciar.

Primero, su alcance global. La diversidad de origen de los flujos migratorios demuestra que éstos se extienden y expanden a lo ancho y a lo largo del mundo. Se trata de una migración multi-causal, es decir una migración que se ha ciertamente coligado a causas estructurales de los países de origen, ha sido también debida a causas estructurales de los países de destino, como transformaciones económicas, políticas y sociales; y en relación también a la que nosotros llamamos la construcción de los vínculos transnacionales, como las estrategias de los mecanismos de llamada entre migrantes. Es también importante subrayar que siendo multi-causal tiene múltiples destinaciones. La migración internacional no sólo tiene la característica de migración sur-norte, sino que en el contexto actual existe una importante intensificación de lo que llamamos migración sud-sud. Por ejemplo es frecuente encontrar mujeres peruanas integradas en el trabajo doméstico en Chile, Colombianas trabajar en Ecuador, mujeres Bolivianas en Brasil, Chile y Argentina. Además se estimulan o se incrementan las migraciones internas a través de nuevos procesos de urbanización y de ruralización de las ciudades y de los campos que confluyen en un nuevo escenario. Sobre todo un aspecto que es importante indicar de las actuales migraciones es su feminilización. Por ejemplo, según el último informe PNUD del 2009, Italia es uno de los países de destinación de la migración sud-norte que presenta el mayor índice de feminilización de sus emigrantes, en torno al 53,5%. Además la migración actual muestra como principal característica la sobreposición de múltiples formas históricas y geográficas, como decía, múltiples destinaciones, múltiples causas que confluyen en una diversidad y que la vuelven mucho más compleja.

Lo que quiero subrayar es la particular complejidad del actual fenómeno migratorio, eso para poner también en evidencia como deberían ser orientadas las diferentes políticas respecto al tema. Se puede observar cómo estas características se convierten en elementos importantes para comprender la evolución de las normativas. Una de las características que evidencian hoy los flujos migratorios ha asumido en los últimos tiempos un peso cada vez mayor en la política de los Estados, en los debates académicos, en las instituciones de cooperación internacional y es importante por lo tanto preguntarse por qué se han politizado tanto las migraciones. Sobre todo porqué han tenido un incremento vertiginoso y por lo tanto se han hecho más visibles las transformaciones sociales y la presencia de los inmigrantes en el contexto global. Es el caso, por ejemplo, de la inmigración latinoamericana hacia Europa que está atravesando en los últimos tiempos un cambio muy importante. Se trata de flujos migratorios que si bien han existido en los años pasados, a partir de 1980, con diferentes perfiles: exiliados políticos, trabajadores temporáneos, estudiantes, artesanos, sucesivamente han comenzado a cambiar en forma radical y los actuales flujos se refieren a una forma de migración por motivos de trabajo ya no temporáneo y que tiene en el contexto actual características bien diferentes. La visibilidad de este proceso migratorio lo vuelve tema de debate público y, en el contexto global en el cual se sitúan las gestiones de la migración confluyen en una dinámica entre procesos nacionales e internacionales. En este sentido, por ejemplo, como decía, es muy frecuente encontrar en los países latinoamericanos flujos migratorios internos.

En los últimos años se ha ido configurando una coyuntura regional e internacional propicia para el tratamiento de la migración. Se pueden poner en evidencia al respecto 4 tipos de gestión de la migración. No se trata de tipologías cerradas, al contrario, ellas se contraponen en un campo de fuerza dependiendo mucho si los contextos son de destinación, origen o tránsito. Para ilustrar estos tipos de gestión de la migración quisiera también proponer algunas reflexiones acerca de las lógicas que están subordinadas a las políticas migratorias con el fin de poner en evidencia los elementos en juego para problematizar en general el debate.

En primer lugar quisiera subrayar que en los últimos años, así como ha existido una politización de la migración, ha habido también una marcada puesta a fuego de los temas referidos al control de las fronteras y de los status legales de nacionales y extranjeros. Es decir, una prospectiva de seguridad, sobre todo por parte de los países de destinación y tránsito. La migración ha sido así afrontada como una cuestión de tráfico de migrantes, como una cuestión de fronteras y de criminalización. Para dar un ejemplo y para hacer el discurso más concreto, mi país, a partir del 2008, en su reforma constitucional colocó el tema de la migración y de la ciudadanía universal de modo transversal en 157 artículos que hablan de la libertad de circulación y ciudadanía universal. No obstante muchas de las normativas secundarias son en realidad excluyentes y discriminatorias respecto a los inmigrantes colombianos presentes en el territorio ecuatoriano. Es decir, responde en modo paradójico con vínculos y lazos y en forma excluyente y discriminatoria frente a los extranjeros o extracomunitarios que no están dentro de la llamada comunidad política ciudadana. La migración, por lo tanto, se afronta como un problema de seguridad nacional y el tema de la seguridad nacional se conecta al de la criminalización, tema que no sólo se reproduce a partir de una dinámica institucional, sino que se observa también en los discursos en el interior de la sociedad. Este escenario internacional que se ha desarrollado a partir del 11 de septiembre 2001 rige hoy los hilos de una política basada en el control a nivel nacional de una serie de peligros, como el terrorismo y el narcotráfico. Con esta nueva lógica tienen que medirse hoy los inmigrantes, con este tipo de amenaza que se trata de detener a través del control de los canales irregulares de la migración. Control que es presentado como finalizado a garantizar la seguridad individual del ciudadano por el riesgo que significa la inmigración irregular. Esto se traduce en el refuerzo de las fronteras y también en la vulnerabilidad de muchos derechos humanos, civiles, sociales y políticos de los inmigrantes.

Un segundo modo de cómo han sido organizadas las migraciones se refiere a la llamada gestión a través de los programas de trabajadores huéspedes. Estos programas en un primer momento resultaron muy interesantes en la medida en que se realizaban diálogos políticos bilaterales entre países de origen y de destinación con el fin de estimular una migración de trabajo temporal, ordenada y bien administrada a través de la estipulación de cuotas de ingreso por trabajo. Este tipo de gestión de los flujos migratorios se ha difundido mucho sobre todo en el contexto de las migraciones latinoamericanas hacia la Europa del Este y los países de la UE.

Un tercer tipo de gestión de las migraciones parte de la consideración que ella aporta beneficios económicos a la sociedad de origen balanceando las estructuras económicas deficitarias de estos. Bajo este perfil quisiera subrayar con fuerza que ha sido comprobado que la migración no sólo comporta desarrollo para los países de origen sino también para los de destinación. A este propósito quiero tomar como ejemplo la feminilización de la migración y el aporte que las mujeres

generan en la economía del país de destinación: hago referencia al contexto de las estructuras económicas de los países, ya sea de origen que de destinación y cuyos modelos familísticos favorecen el nacer de un mercado de asistencia en manos a las mujeres emigradas. Es el caso de mi país, donde, por ejemplo, muchas mujeres inmigradas Colombianas, han asumido un papel importante en el sector de la asistencia a niños o es el caso de las mujeres inmigradas que hoy en Italia realizan una cadena general en el sector de la asistencia, esto a demostración que el desarrollo económico de los países se funda también sobre la base de este trabajo invisible.

¿Será posible ampliar el enfoque sobre el tema de la inmigración y dejar de victimizar tanto a los migrantes de parte de los países de origen y de los países de destinación? ¿Será posible?



**CAUSE DEI FLUSSI MIGRATORI E CONSEGUENZE SOCIALI**

**CAUSAS DE FLUJOS MIGRATORIOS Y CONSECUENCIAS SOCIALES**



Para mí es un honor moderar esta mesa y participar en este importante encuentro que nos permite continuar el camino del diálogo entre Europa y América Latina sobre el tema de la migración. Quisiera agradecer también a todos Uds. por la participación a nombre de los organizadores.

El tema que afrontamos en esta sesión es fundamental. Conciene a las causas de la migración. Los relatores harán una relación de cerca 10/15 minutos cada uno y después podremos abrir el debate. Yo quisiera hacer una pequeña introducción y porque no soy relatora me limito a dar sólo un cuadro general sobre los factores que, según mi opinión y en Sud America, eran puestos en evidencia al analizar las causas de la migración.

Creo que sea importante plantear el problema partiendo del origen de la humanidad. Desde cualquier punto de vista que se quiera afrontar la historia de la humanidad desde sus orígenes, ya sea desde el punto de vista de la teoría de la evolución como desde el de la tradición judío-cristiana, muy importante aquí en Roma, o desde el de las diferentes teorías antropológicas, no se puede hacer a menos de convenir que éstas no se pueden explicar sin la historia de la movilidad humana. Este dato es talmente cierto que no vale la pena detenernos. La movilidad es fundamental para el ser humano. Y si después reflexionamos sobre las diferentes etapas del desarrollo humano y sobre las diferentes fases históricas a través de las cuales se han ido desarrollando las civilizaciones, tenemos que convenir que éstas no se pueden explicar sin la historia de la movilidad humana y de los flujos migratorios en el mundo.

Si consideramos la época moderna y la formación de los estados modernos nos damos cuenta de que las migraciones han sido fundamentales en la construcción de las que hoy se han convertido en nuestras naciones y el actual mapa del mundo. En particular en lo que concierne a la relación Europa-América Latina, nos damos cuenta de que la primera etapa de la formación del capitalismo tuvo necesidad de la migración del norte hacia el sur para poder responder a las necesidades primordiales de acumulación del capital. Europa migró hacia América Latina a causa de esta expansión y por la necesidad de hacer avanzar el desarrollo del capitalismo.

Una migración no muy feliz para las colonias, pero necesaria para la construcción de Europa.

Esta relación entre Europa y América Latina dibuja aun hoy el escenario mundial en el que vivimos. En los siglos XIX y XX las migraciones de Europa a América Latina fueron determinadas por varias causas, políticas y económicas. Clave de la construcción de las relaciones entre Europa y América Latina. Ahora que ya tenemos un mapa del mundo y nos preguntamos cuáles son las razones estructurales de las migraciones actuales y de los flujos migratorios forzados, nos damos cuenta que ellas tienen que ver con la estructura mundial y con la desigualdad mundial. Nacen de la necesidad del Sur de ir hacia el norte en busca de mejores condiciones de vida. Esta es la causa fundamental que se apoya sobre un dato estructural. El segundo motivo es el desequilibrio de la población, que vincula los flujos fundamentales de la migración a las necesidades del mercado del

---

<sup>1</sup> Ministra, Secretaría Nacional del Migrante, Presidencia de la República, Quito

trabajo a nivel internacional. Por lo tanto cambia la historia y el Sur comienza a migrar al Norte. América Latina migra hacia el Norte para buscar mejores condiciones de vida y para responder a las necesidades del mercado mundial, inclusive las necesidades demográficas de los países más desarrollados. Creo que los retos fundamentales de los flujos migratorios deben ser pensados desde el punto de vista de esta prospectiva sistemática, profundamente humana, y que tiene que ver con la historia de la movilidad a más de la coyuntura específica que en este momento histórico atraviesa la humanidad.

En futuro parece que resista esta razón estructural vinculada a las desigualdades en el mundo, a ésta se añade además el problema del cambio climático. Ya estamos viendo migraciones forzadas por desastres naturales que tienen que ver con el cambio climático, a más de la incesante búsqueda por parte del ser humano de mejores condiciones de vida. La realidad de la migración forzada de hoy debe ser pensada también desde otro perfil. Además hay temas políticos que son fundamentales para la configuración geopolítica del mundo. Por lo que parece, los temas políticos y financieros han determinado culturalmente la salida de millones de personas en el caso del Ecuador. Es claro que el tema financiero y el abuso del capital financiero de los regímenes neoliberales, excludentes, han determinado el éxodo de mucha gente.

Europa debería afrontar los temas del cambio climático y de la política actual sobre el capital financiero, factores que probablemente determinarán en los próximos años la necesidad de migrar, migrar a los países europeos y tal vez, de nuevo, también a América Latina.

En América Latina y precisamente en Sudamérica, la conferencia Sudamericana de las Migraciones está afrontando el análisis de los flujos migratorios tanto norte-sur como sur-sur y está prospectando la posibilidad de crear las condiciones para construir sociedades de acogida y no solamente de origen de las migraciones, como ahora nos toca.

El mundo debe proponerse volver a la sociedad de origen, de destino y de tránsito de las migraciones porque la realidad de la movilidad humana es uno de los ejes fundamentales en torno al cual gira la rueda de la historia de la humanidad presente y futura.

Me excuso por haber prolongado mi intervento, pero tenía necesidad de comentar las reflexiones que estamos haciendo en Sudamérica respecto al tema de la migración.

Il mio intervento sarà breve: poiché la nostra presidente ci ha dato un quarto d'ora utilizzerò solo alcune delle *slides* che avevo preparato. La prima di queste la utilizzo per mostrare come il fenomeno migratorio nel mondo ricco – cioè essenzialmente Nord America ed Europa – sia diventato un fenomeno strutturale nella fase storica che stiamo vivendo.

Mi concentro sopra questo grafico che è molto semplice, anche se va brevemente spiegato. Che cosa mostra? Mostra il livello di ricambio delle popolazioni ricche. Che cosa voglio dire con ricambio? Ogni società si rinnova biologicamente, attraverso le nascite e, socialmente, attraverso l'immigrazione. In realtà un immigrato, che arriva a vent'anni in un paese, è assimilabile ad una nascita: una nascita che non avviene a zero anni, ma a vent'anni (supponendo che questa sia la sua età quando arriva). Quindi, le società si rinnovano in questo doppio modo. Ora vedete che le società ricche, nel primo decennio del dopoguerra, si rinnovavano quasi esclusivamente mediante le nascite, ma, piano piano, nel corso dei decenni, il livello di ricambio dovuto alla migrazione è cresciuto fino ad approssimarsi al 20 per cento dal 2000 ad oggi. Quasi un quinto del rinnovo delle società ricche avviene con l'immigrazione; si tratta di un fenomeno in crescita che probabilmente si assesterà in futuro, ma che è divenuto strutturale.

Se scomponiamo il mondo ricco nelle sue aree regionali: Nord America, Europa occidentale ed orientale, del nord e del sud, Giappone e Australia, troviamo che in quasi tutte queste regioni (salvo il Giappone, che ha bassa migrazione) il ricambio è intorno al 20 per cento: cioè l'immigrazione è diventata, ovunque, un fenomeno strutturale del rinnovo.

Si chiede, in questa sessione, di dire qualcosa sulle cause e sulle conseguenze dei fenomeni migratori. Ovviamente occorrerebbe un convegno di una settimana per poter aggredire in modo esauriente questo tema; mi limito quindi a ricordare due fatti ben noti. Ci sono due elementi causali sicuramente importanti: il primo è la molla di natura demografica che si è caricata nel corso del XX° secolo, e che ancora è in forte tensione. Questa molla ha fatto sì che, in questa fase storica, il divario tra popolazioni ricche e popolazioni povere in termini di velocità di accrescimento si sia andato allargando. E' vero che questa molla finirà con lo scaricarsi, perché anche i paesi in via di sviluppo (chiamiamoli così) stanno rallentando la loro crescita. Il caso dell'America Latina è un caso evidente: due anni fa ho partecipato come relatore alla Conferenza della ABEP (Associazione Brasiliana di Studi sulla Popolazione): la Sessione inaugurale ruotava intorno al fatto storico della caduta della natalità brasiliana sotto il livello di due figli per donna, cioè un livello inferiore al livello di sostituzione, entrando di diritto nel gruppo dei paesi a bassa fecondità. Si tratta del paese più grande dell'America Latina: lo stesso possiamo dire del Messico – l'altro gigante latino-americano – e di altri paesi del continente avviati su una traiettoria di natalità fortemente discendente. La molla demografica si sta certamente scaricando: ma questo riguarda il futuro. Oggi, siccome le generazioni che migrano sono generazioni giovani, tra i venti e i quarant'anni, che quindi provengono da generazioni molto numerose, quando la natalità era molto alta, lo squilibrio tra generazioni è ancora molto forte.

---

<sup>1</sup> Senatore, Membro Comitato Parlamentare sull'attuazione dell'accordo Schengen, Roma, Professore di demografia, Università di Firenze

Forse ho il tempo di mostrare una *slide* che riguarda la popolazione tra i venti e i quarant'anni dei paesi del sud Europa – che poi sono i paesi che accolgono l'immigrazione latino-americana: ricordo che in Spagna un terzo dello *stock* migratorio (quasi 2 milioni) proviene dall'America latina.

Ebbene nel caso che le porte dei paesi europei rimangano chiuse all'immigrazione– si alzano delle belle muraglie, nessuno entra e nessuno esce, quindi immigrazione zero – noi vedremmo che nell'Europa del Sud la popolazione tra i venti e i quarant'anni avrebbe un calo, in soli vent'anni, del 28%, tra un quarto e un terzo della sua attuale consistenza. In Nord Africa, invece, in questa stessa classe di età, c'è un aumento del 20%. Non è un aumento straordinario perché il Nord Africa ha moderato, negli ultimi venti-trent'anni, la propria natalità, e quindi ora le generazioni giovani crescono meno vorticosamente di quanto non avvenisse in passato.

Nell'Africa subsahariana, viceversa, la crescita è del 67% in questa classe di età, e questo ci dice che qui la pressione demografica è ancora fortissima. Ho scelto la classe di età tra i 20 e 40 anni, perché è quella dalla quale proviene la gran maggioranza dei migranti. Una simulazione statistica mostra che per contrastare il declino della popolazione attiva dell'Europa meridionale (sempre nel caso di porte chiuse all'immigrazione), occorrerebbe che la quasi totalità degli uomini e delle donne nelle età adulte fossero attive, ed occorrerebbe inoltre aumentare di dieci anni l'età pensionabile. Un mutamento rivoluzionario: la Francia si è fermata per un paio di mesi per un aumento dell'età pensionabile di due anni, immaginatevi se noi italiani e spagnoli dovessimo aumentarla di dieci!. Insomma questa divagazione conferma che l'Europa meridionale, per crescere, continuerà a chiedere immigrazione, al di là delle crisi, che poi si spera passino. Tra parentesi, anche durante la crisi la popolazione e l'occupazione straniera in Italia sono aumentate fortemente.

L'altro punto sul quale soffermarsi riguarda il divario economico tra ricchi e poveri. Nella *slide* si confrontano il reddito pro-capite del 1973 con quello del 2003 (a parità di potere d'acquisto). Il 2003 può apparire lontano: ma a causa della crisi, il reddito pro-capite nel 2010 è all'incirca pari a quello del 2003. Prendiamo non il caso Europa-Africa ma il caso Stati Uniti-Messico, che è più calzante per il tema qui trattato. Gli Stati Uniti assorbono i quattro quinti della migrazione netta del continente latino-americano ( la sede più adatta per questo Convegno sarebbe Miami, o San Diego, anziché Roma!). Il reddito *pro capite* degli Stati Uniti si è raddoppiato tra il 1973 e il 2003, in Messico si è un po' meno che raddoppiato. Tuttavia la differenza assoluta che era di 12.000\$ a favore degli Stati Uniti nel 1973 diventa di 22.000\$ nel 2003; cioè è "esploso" il divario tra benessere del Messico e degli Stati Uniti. Anche il rapporto tra reddito *pro capite* americano e messicano da 3,4 è aumentato a 4,1. Insomma, la molla economica si è ulteriormente caricata e assieme a quella demografica accresce la pressione migratoria da Sud verso No

Vorrei adesso brevemente ricordare quali siano, nei paesi ricchi, le tendenze emergenti delle politiche migratorie, perché è il futuro quello che ci interessa. I flussi migratori trovano dei muri o trovano delle porte? E queste porte sono praticabili, o sono, viceversa, dei pertugi attraverso i quali il migrante si deve infilare, attraverso maglie legislative complicate? Le tendenze in atto sono, essenzialmente, restrittive, e si articolano attorno a due principi. C'è infatti, in primo luogo, una tendenza a selezionare i migranti e quindi ad accoglierli sulla base, diremmo, del loro capitale umano. In Canada, Australia, Nuova Zelanda, Gran Bretagna, Danimarca si sono introdotti sistemi a "punti", che ammettono i migranti sulla base di punteggi assegnati alle loro caratteristiche (età, professione, istruzione, conoscenza delle lingue) in funzione del loro presumibile apporto allo

sviluppo ed alla coesione sociale L'altro principio che si cerca di adottare fa perno sul concetto di "migrazione circolare" (*circular migration*). L'idea è che il migrante arriva, lavora, acquisisce professionalità e competenze e poi torna al suo paese: così facendo – si afferma - egli non depaupera il paese di origine della sua preziosa risorsa umana. Ritorna indietro e tutti felici. La politica dei rientri dalla Spagna di migranti provenienti dall'Ecuador non ha avuto un gran successo, nonostante gli incentivi finanziari, convincendo poche migliaia delle centinaia di migliaia di ecuadoregni che vivono in Spagna. Questo vale ancor più per i migranti con *skills* elevati che emigrano in un paese ricco da un paese relativamente povero: stanno in questo paese, si trovano bene al lavoro, il datore di lavoro si trova bene con loro, guadagnano bene, mandano i figli a scuola; perché mai – se non in casi relativamente limitati – dovrebbero poi ritornare indietro? Questo è il limite della *circular migration*.

Le politiche migratorie attuali debbono confrontarsi con indirizzi assai diversi che hanno implicazioni anche contrastanti. Per esempio: come reclutare l'immigrazione legale quando le domande superano di gran lunga i posti disponibili? In modo casuale, col *click-day*, o con la regola del "primo arriva primo alloggia", oppure con processi selettivi? E la selezione, deve continuare ad essere occulta, nelle pieghe delle regole (per esempio, in Italia abbiamo "riserve" di posti per determinate provenienze geografiche, ma perché dovremmo riservare posti agli albanesi e ai marocchini, ma non ai peruviani)? Ed ecco un altro dilemma: la migrazione deve essere di breve o di lungo periodo? Paesi come la Spagna e l'Italia sono assai deboli demograficamente ed è sensato pensare che l'immigrazione futura debba essere di radicamento, orientata al lungo periodo. Politiche che ponessero ostacoli e intralci al radicamento non sono né nell'interesse del migrante, né dei datori di lavoro, né del paese. Certo la Spagna ha fatto un'indigestione di migranti – conseguenza della bolla immobiliare- e quindi ha problemi più gravi di quanti non ne abbia l'Italia nel gestire le conseguenze della crisi. Un altro problema è quello dello status giuridico dei migranti e dei loro figli: lesinare i diritti politici, rendere difficile ed impervio il percorso verso la cittadinanza equivale a relegare i migranti in una categoria subalterna, di serie B.

Infine, vorrei sollevare un ultimo punto riguardante le politiche. Il paese ospitante ha il diritto, e il dovere, di scegliere l'immigrazione che è più conveniente e "utile" alla coesione e allo sviluppo sociale, culturale, economico. I criteri della scelta debbono essere trasparenti e condivisi - basati, per esempio, sui profili demografici, familiari, professionali e formativi degli individui - rifuggendo allo stesso tempo da criteri discriminatori basati su provenienza, colore, religione, opinioni. Ma scelta e selezione come si conciliano con i principi universalistici, umanitari, di fratellanza con gli esclusi, con gli ultimi, cari a tanta parte degli Italiani? Come conciliare l'utile con l'umanitario? La risposta è che la componente "umanitaria" dell'accoglienza deve essere conferita alle politiche dell'asilo e della protezione per profughi, rifugiati, perseguitati - che il nostro paese deve sicuramente potenziare - e che sono, per loro definizione, non selettive. Chi fugge la guerra, la discriminazione, la tortura, le catastrofi ha diritto di essere accolto e protetto indipendentemente dalle sue caratteristiche personali. Non solo il Paese deve darsi una legge organica dell'asilo, ma può e deve mettere generose risorse a disposizione: l'Italia genera il 13 per cento del PIL dell'Unione Europea, ma accoglie solo il 3 per cento dei rifugiati in Europa. E allora si può rispondere alla domanda che insistentemente viene espressa dalla pubblica opinione: "chi ammettiamo nel nostro paese?". E la risposta è: "chi è utile alla società e chi è perseguitato e cerca protezione".

## LE RIMESSE DEI MIGRANTI DEI PAESI ANDINI

### QUADRO ATTUALE E PROSPETTIVE

1. **I dati aggregati di migranti e rimesse di AL&C e paesi andini**
2. **I corridoi con l'Italia**
3. **I corridoi con la Spagna**
4. **Le dinamiche nei paesi andini**
5. **Strategie per valorizzare le rimesse**

Dati risultato di ricerca CeSPI (in Italia, Spagna e paesi Andini) componente del programma MIDLA con OIM e DGCS e di lavoro CeSPI per sito web *mandasoldiacasa.it*, sostenuto da Banca Mondiale e basato su collaborazione con Banca Italia, MAE, operatori (ABI, MTO, Poste) e associazioni.

## I DATI AGGREGATI

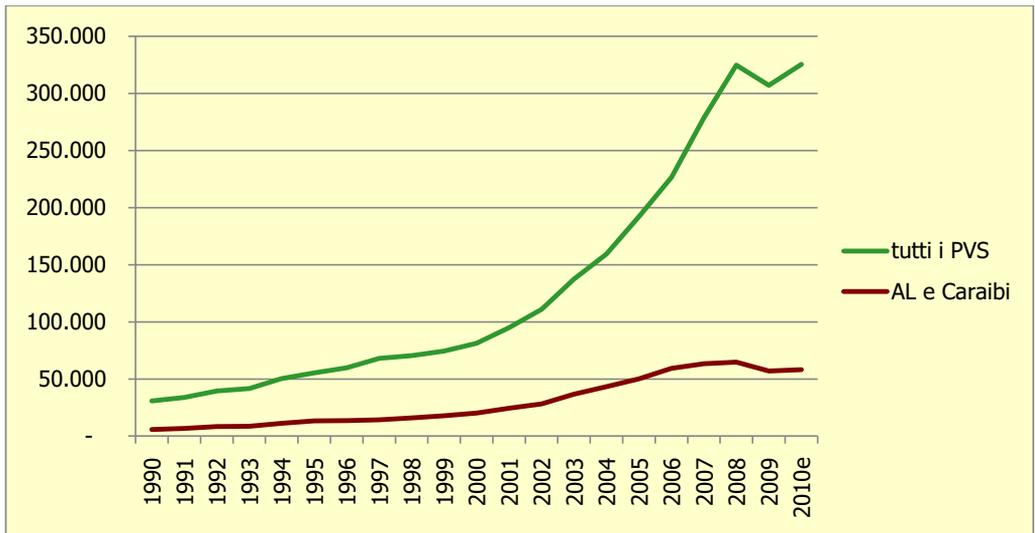
---

- Dati UN 2009: Oltre 215 milioni di persone (il 3% della popolazione mondiale) vivono fuori dal paese di origine
- WB Migration & Remittances Factbook 2011: Le rimesse verso i PVS sono tre volte i flussi di APS e pari a FDI: previsioni di 325 miliardi di dollari nel 2010: calati un po' nel 2009 e rapida ripresa
- Le rimesse verso AL&C sono cresciute a ritmi simili a quelli mondiali fino al 2006 (+18% annuo), poi nel 2007 cresciuti solo del 6,9% (+23% mondiale), raggiungendo apice nel 2008 (64,6 miliardi) con crescita solo del 2,2% (contro il 16,7% mondiale), poi tracollo nel 2009 (12% contro 5,5% mondiale) e attesa scarsa ripresa (2% contro 6%)
- 
- Le rimesse a livello mondiale si sono dimostrate sinora poco volatili e se erano cruciali prima della crisi, lo sono a maggior ragione durante la crisi
- Considerando anche – non è il caso di AL, ma Africa – che dati ufficiali sottostimano a volte non di 1 o 2 volte ma di 10 volte il valore totale reale di rimesse!

I dati aggregati (mondo vs AL&C)

---

<sup>1</sup> Direttore Scientifico, Centro Studi Politica Internazionale (CESPI),



Tra il 1990 e il 1997 pari a circa il 20% del totale

Tra il 1998 e il 2006 pari a circa il 25% del totale

Dal 2007 torna al 20% del totale e in calo

## AL&C RISPETTO AD ALTRE REGIONI

- L'**Asia** è il continente che sta registrando complessivamente aumenti in termini relativi e di crescita

In **termini relativi**:

- Asia orientale e Pacifico spiegava il 18% del totale di rimesse mondiali nel 2006, nel 2010 quasi il 21%
- Asia meridionale passata dal 13,4% nel 2006 al 18,8% nel 2010
- Di converso AL&C scesa da 18,6% al 13,2%

In **termini di crescita annua**:

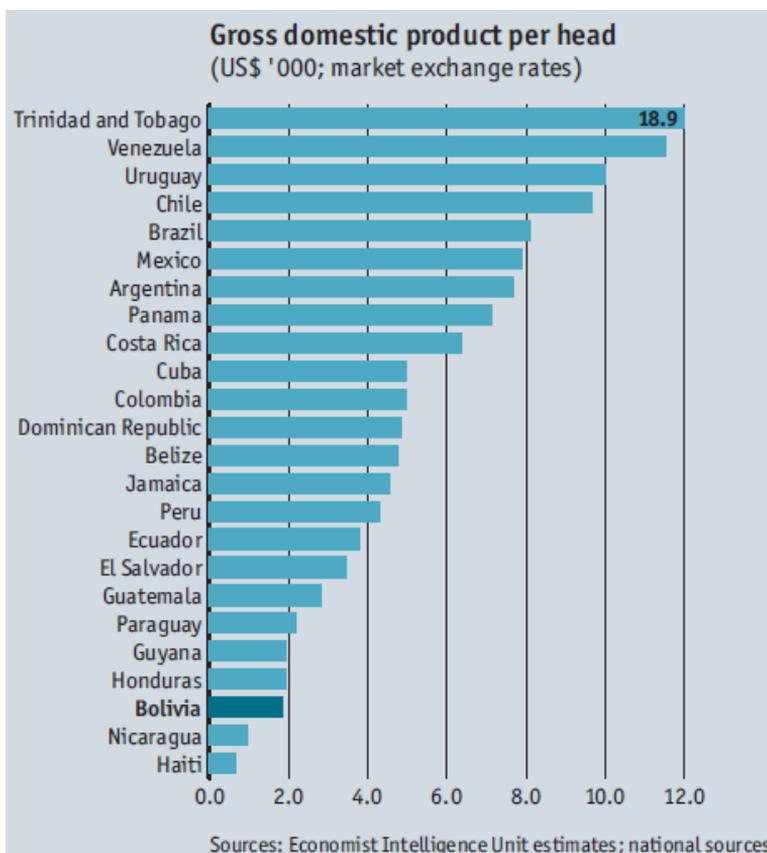
- Asia è l'unica regione in cui si è avuta crescita anche durante il 2009: 0,3% in Asia orientale e Pacifico e 4,5% in Asia meridionale (nel 2010 6,4% e 10,3%), mentre AL&C ha un -12% nel 2009 e la più bassa ripresa (2%) nel 2010

## AL&C

- **I principali paesi d'emigrazione:** Messico (primo al mondo con quasi 12 milioni di persone), **Colombia**, Brasile, El Salvador, Cuba, **Ecuador**, **Perù**, Repubblica Dominicana, Haiti, Giamaica
- **Destinazione:** OCSE (84,8%), intra-regionale (12,9%)
- **I principali corridoi migratori:**
  - ✓ Messico, El Salvador, Cuba, Repubblica Dominicana, Guatemala, Giamaica, **Colombia** e Haiti con Stati Uniti;
  - ✓ **Colombia** con Venezuela;
  - ✓ **Ecuador** con Spagna.

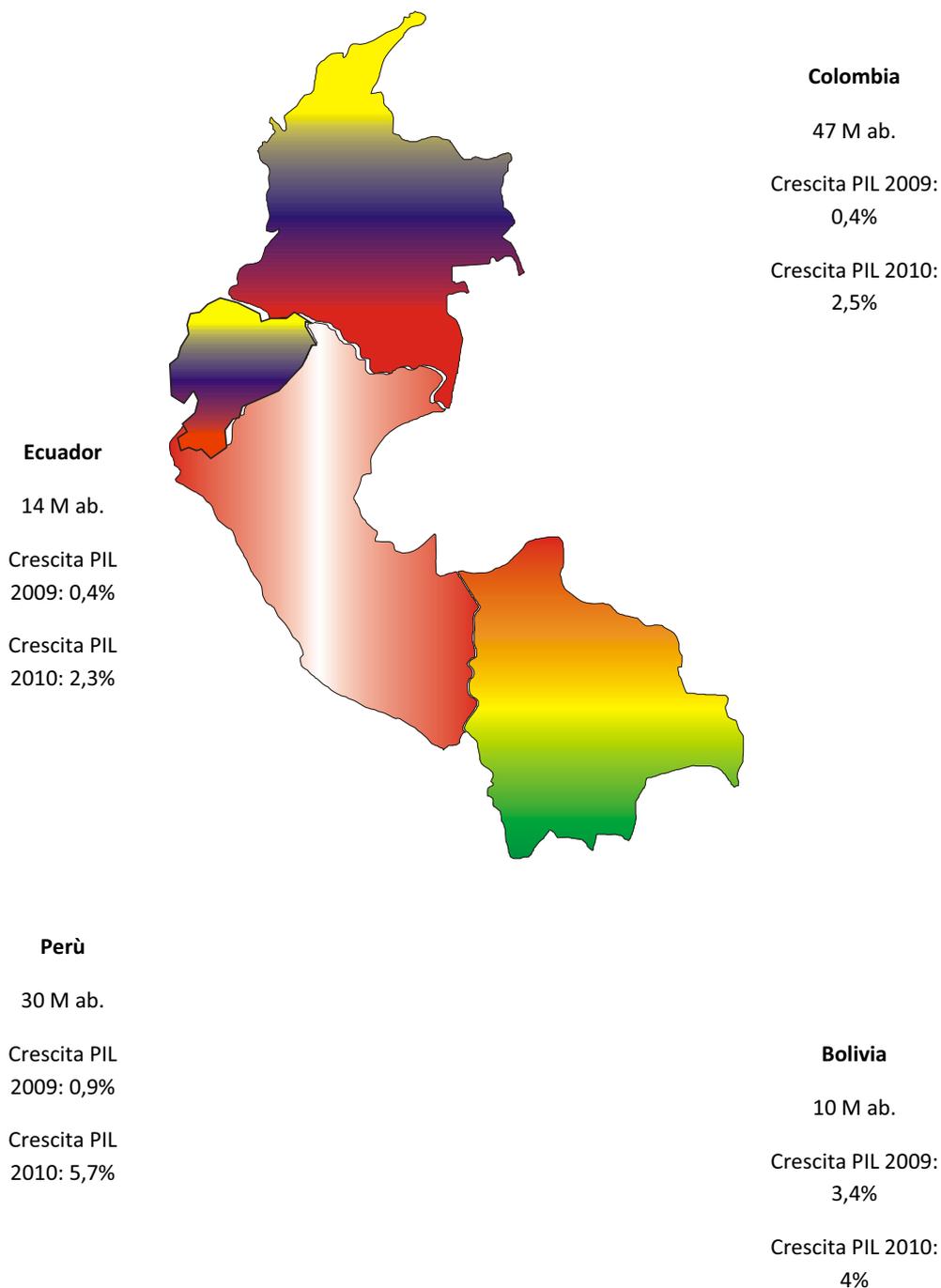
## AL&C

- **I principali paesi riceventi rimesse nel 2010 in AL** (in miliardi \$): Messico (22,6, terzo al mondo dopo India e Cina), Brasile (4,3), Guatemala (4,3), **Colombia (3,9)**, El Salvador (3,6), Repubblica Dominicana (3,4), Honduras (2,7), **Ecuador (2,5)**, **Perù (2,5)**, Giamaica (2,0)
- **I principali paesi riceventi rimesse nel 2009 in AL (in % del PIL):** Honduras (19,3%, ottavo al mondo), Guyana (17,3%), El Salvador (15,7%), Haiti (15,4%), Giamaica (13,8%), Nicaragua (10,3%), Guatemala (9,8%), Grenada (8,7%), Repubblica Dominicana (7,3%), St. Kitts and Nevis (7,%): sono i paesi in cui più alta è la % di emigrati qualificati



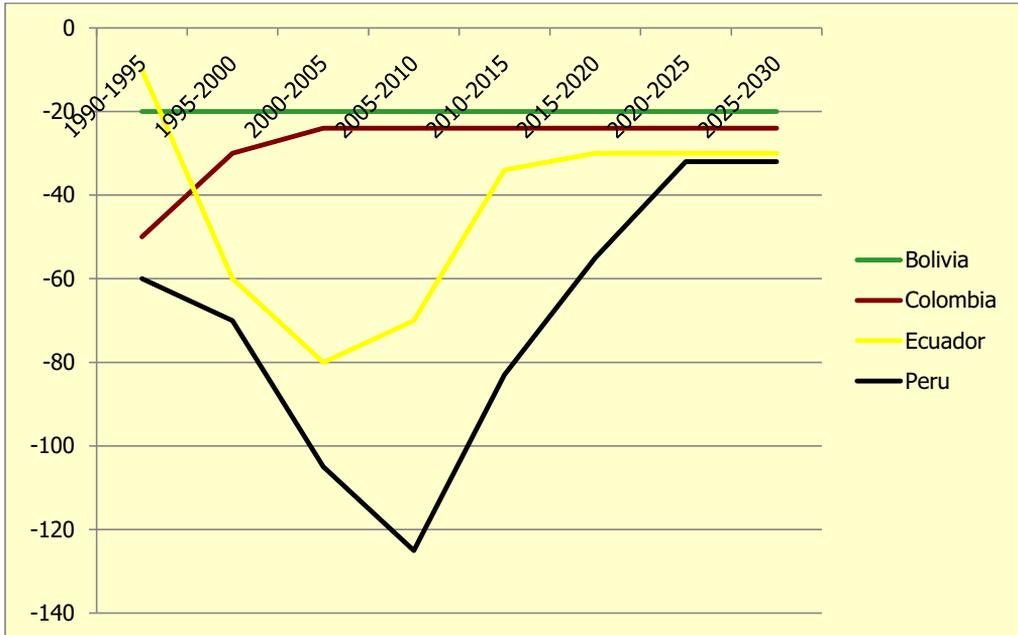
## RIPRESA ECONOMICA DEI PAESI ANDINI CONSIDERATI

---



I dati preliminari del 2010 confermano e indicano miglioramento dell'andamento

## PAESI ANDINI E PREVISIONI MIGRAZIONI NETTE ANNUALI



Cambiamenti non solo di dati economici, ma anche di prospettive migratorie:

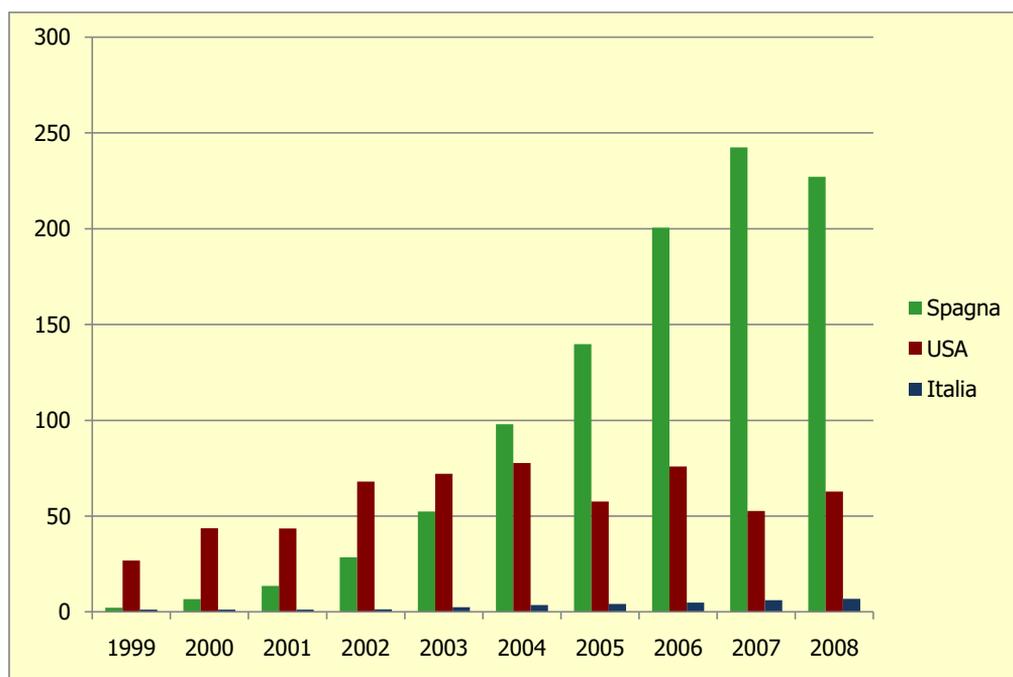
si va verso la stabilizzazione

## PAESI ANDINI E STOCK MIGRAZIONI (2007)

	Argentina	Bolivia	Colombia	Ecuador	Italia	Perù	Spagna	USA	Venezuela	TOTALE
Bolivia	228.618	0	451	608	2.155	2.556	29.080	61.478	1.803	<b>417.956</b>
Colombia	0	1.664	0	49.467	18.100	1.887	384.621	577.157	606.175	<b>1.969.282</b>
Ecuador	0	872	10.449	0	19.899	1.431	481.537	337.958	28.488	<b>1.016.037</b>
Perù	86.428	11.800	3.678	5.452	54.285	0	118.263	316.330	35.675	<b>898.829</b>

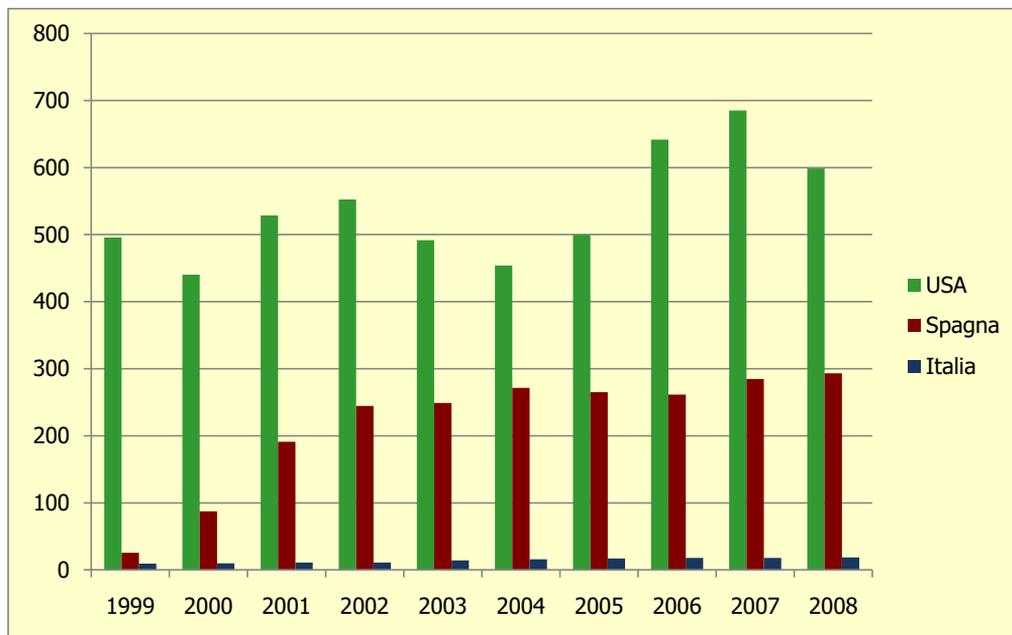
Fonte: database Università del Sussex

## STOCK MIGRANTI DA BOLIVIA IN PRINCIPALI DESTINAZIONI OCSE (1999-2008), MIGLIAIA



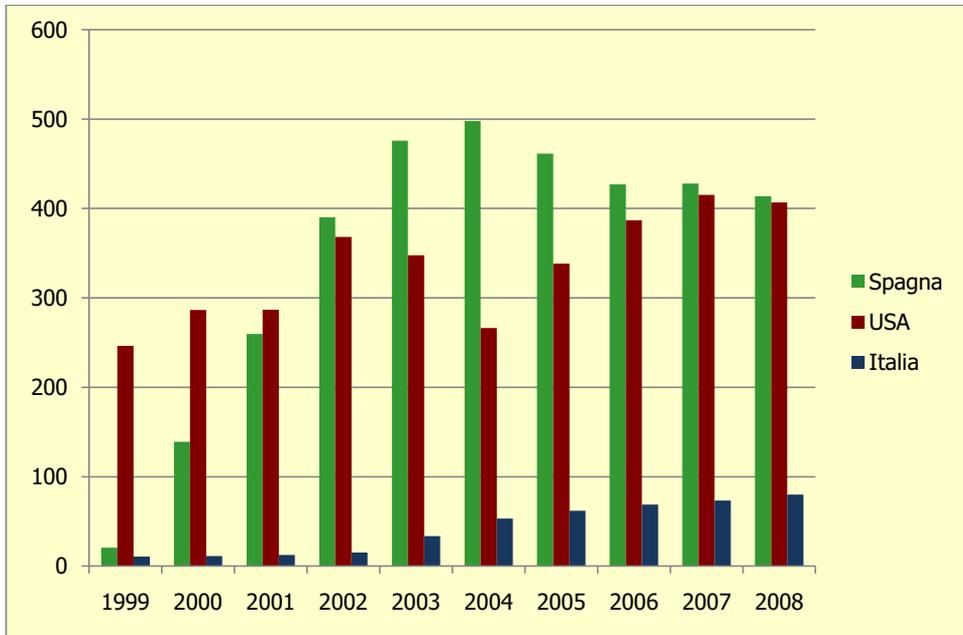
Fonte: OECD International Migration database

## STOCK MIGRANTI DA COLOMBIA IN PRINCIPALI DESTINAZIONI OCSE (1999-2008), MIGLIAIA



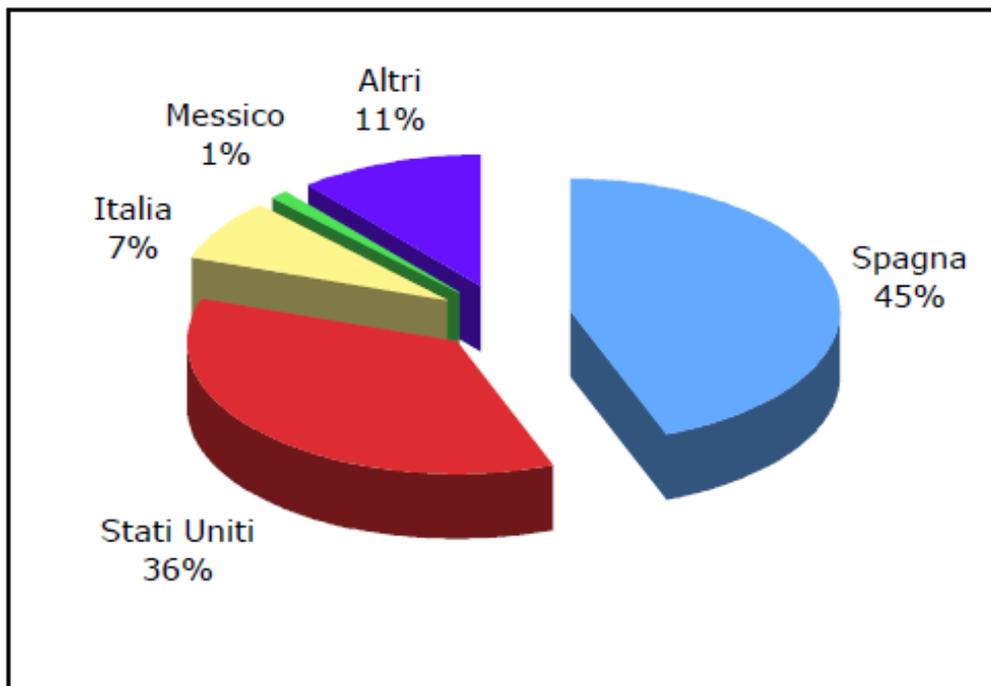
Fonte: OECD International Migration database

**STOCK MIGRANTI DA ECUADOR IN PRINCIPALI DESTINAZIONI OCSE (1999-2008),  
MIGLIAIA**



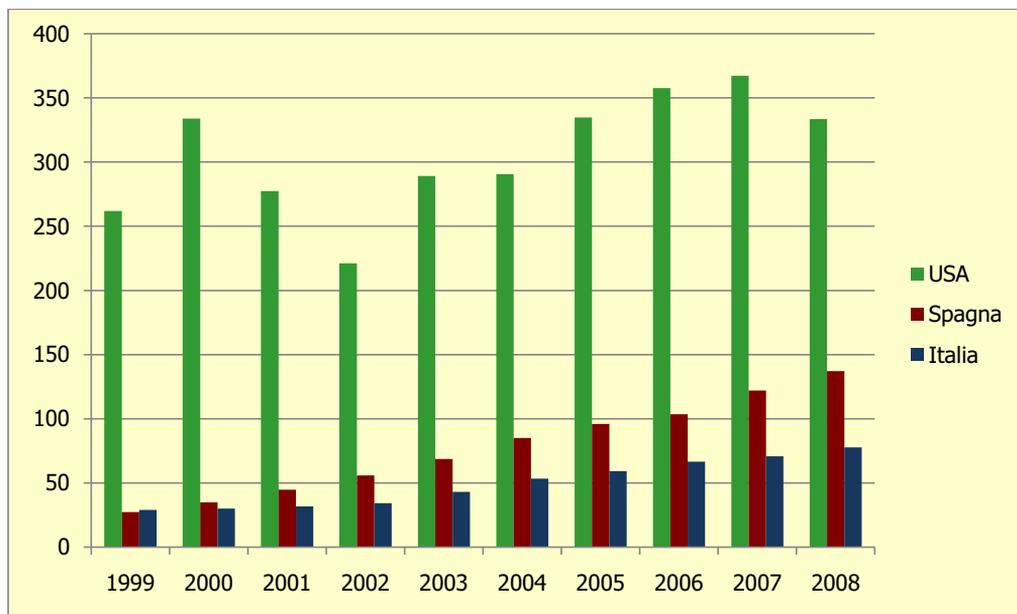
Fonte: OECD International Migration database

PRINCIPALI PAESI DI PROVENIENZA DELLE RIMESSE IN ECUADOR (2009)



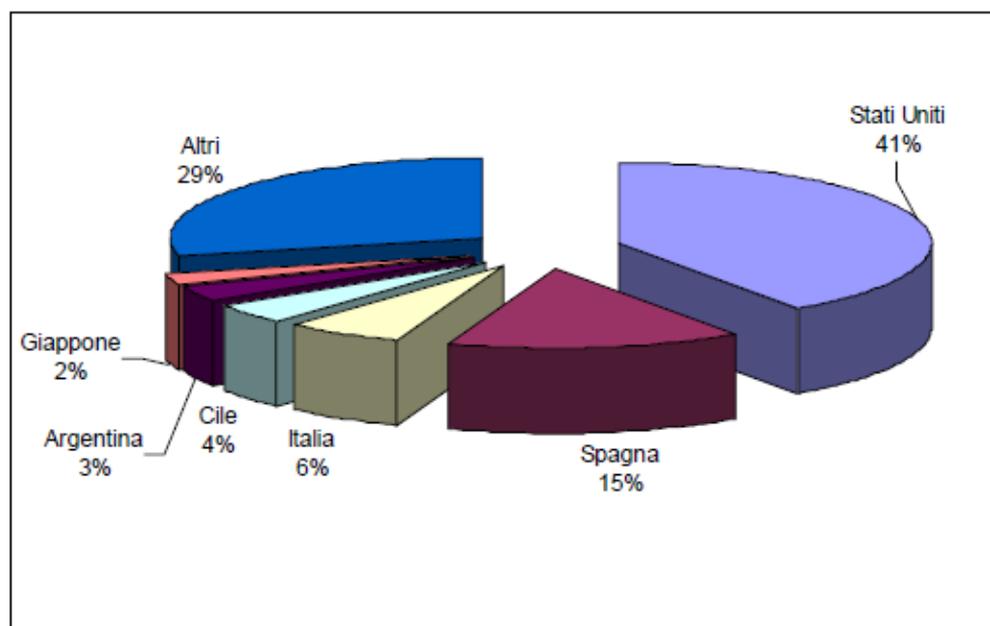
Fonte: Elaborazione su dati BCE

**STOCK MIGRANTI DA PERÙ IN PRINCIPALI DESTINAZIONI OCSE (1999-2008),  
MIGLIAIA**



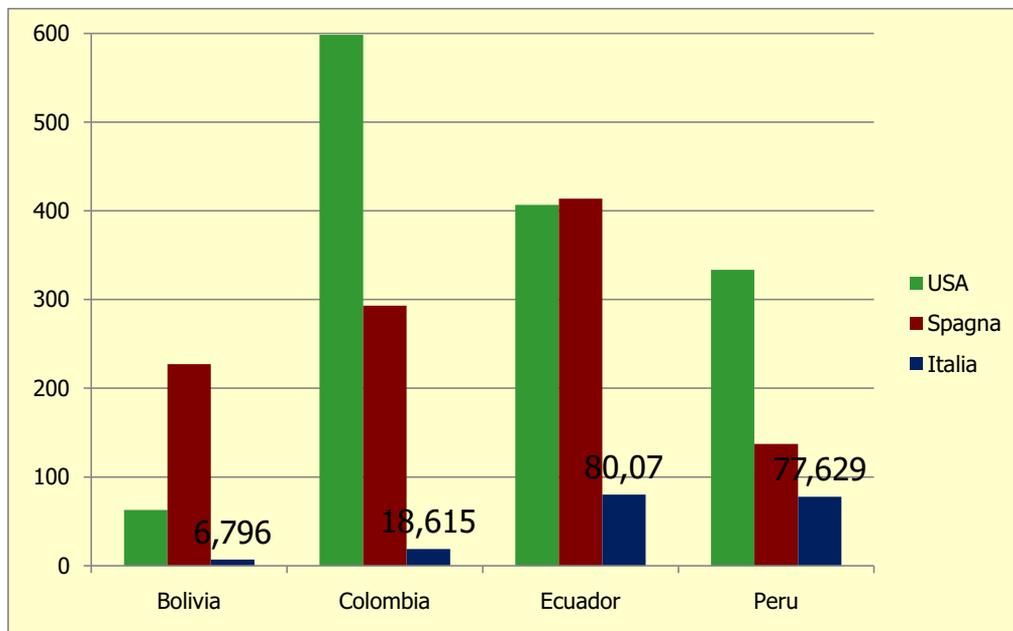
Fonte: OECD International Migration database

## PRINCIPALI PAESI DI PROVENIENZA DELLE RIMESSE IN PERÙ (2008)



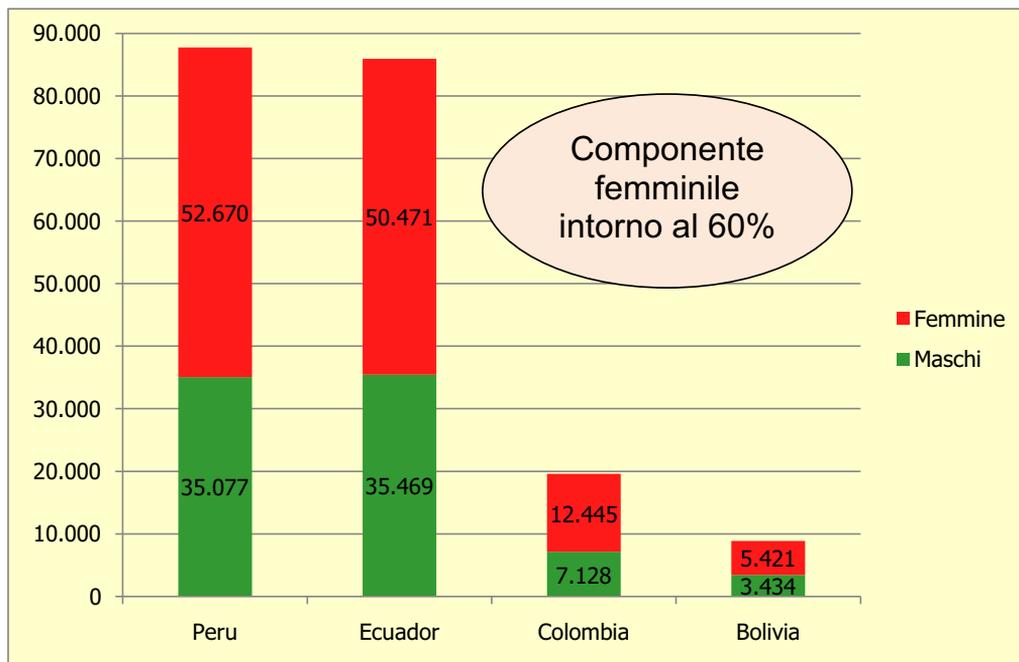
Fonte: BCRP e SBS, 2009

**STOCK MIGRANTI DA PAESI ANDINI IN PRINCIPALI DESTINAZIONI OCSE (2008),  
MIGLIAIA**



Fonte: OECD International Migration database

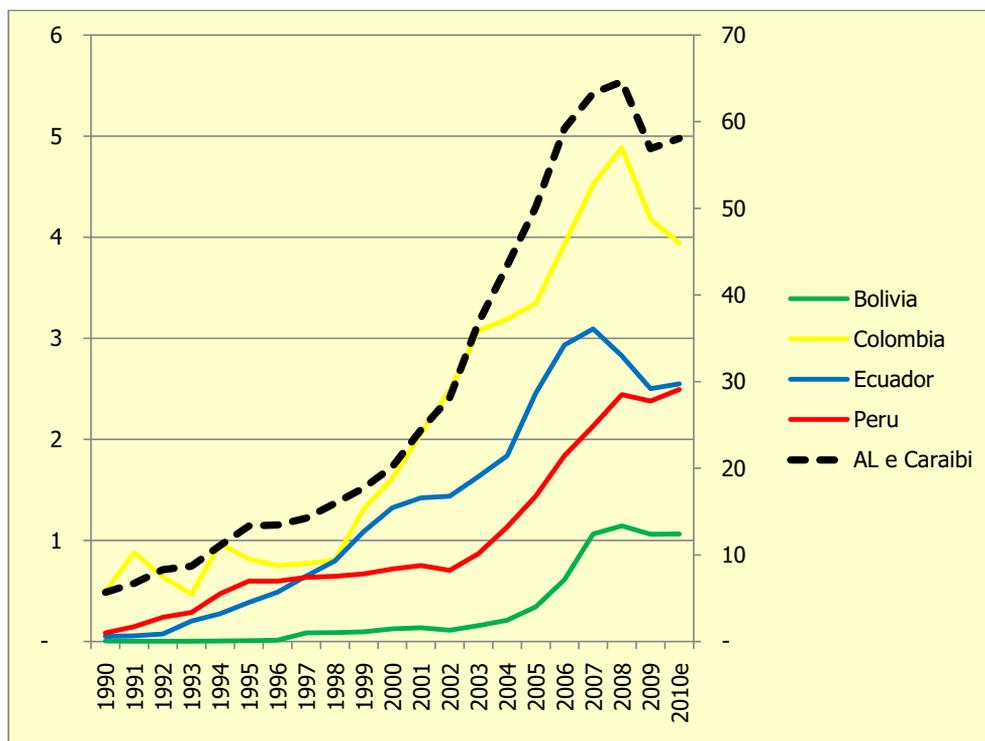
## CITTADINI DI PAESI ANDINI RESIDENTI IN ITALIA (AL 31 DICEMBRE 2009)



Fonte: ISTAT

## I DATI AGGREGATI (AL&C VS 4 ANDINI)

Miliardi \$ (AL&C)



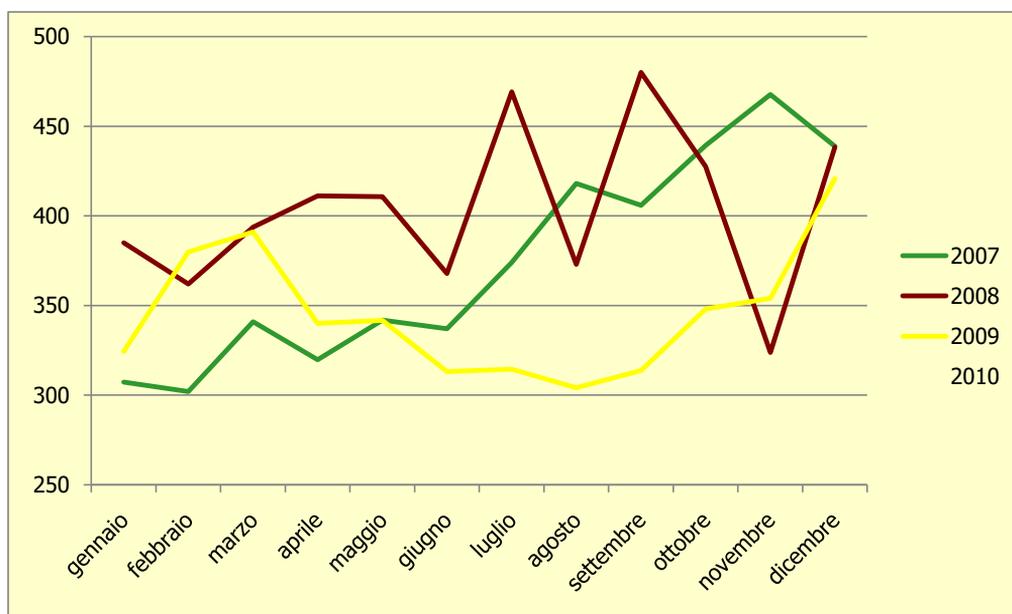
Fonte: the World Bank e stime nazionali

## CRISI NEL 2009 DI RIMESSE VERSO PAESI ANDINI

- Nel periodo gennaio-settembre 2009 si è registrato un calo delle rimesse del 17,4% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente (Banco de la República de **Colombia**)
- in Ecuador del 16,4% (Banco Central del **Ecuador**)
- in Bolivia del 7,5% (Banco Central de **Bolivia**)
- in **Perù**, infine, nel primo semestre 2009 la caduta è stata minore che negli altri paesi, ma comunque pari al 3,5% (Superintendencia de Bancos y Seguros, 2009)
- Si tratta di paesi con livello di sviluppo delle infrastrutture e del sistema finanziario piuttosto elevato (Perù ed Ecuador) e con un settore della microfinanza radicato e con un grado di penetrazione molto elevato (Bolivia)

## I DATI AGGREGATI (SU BASE MENSILE: COLOMBIA)

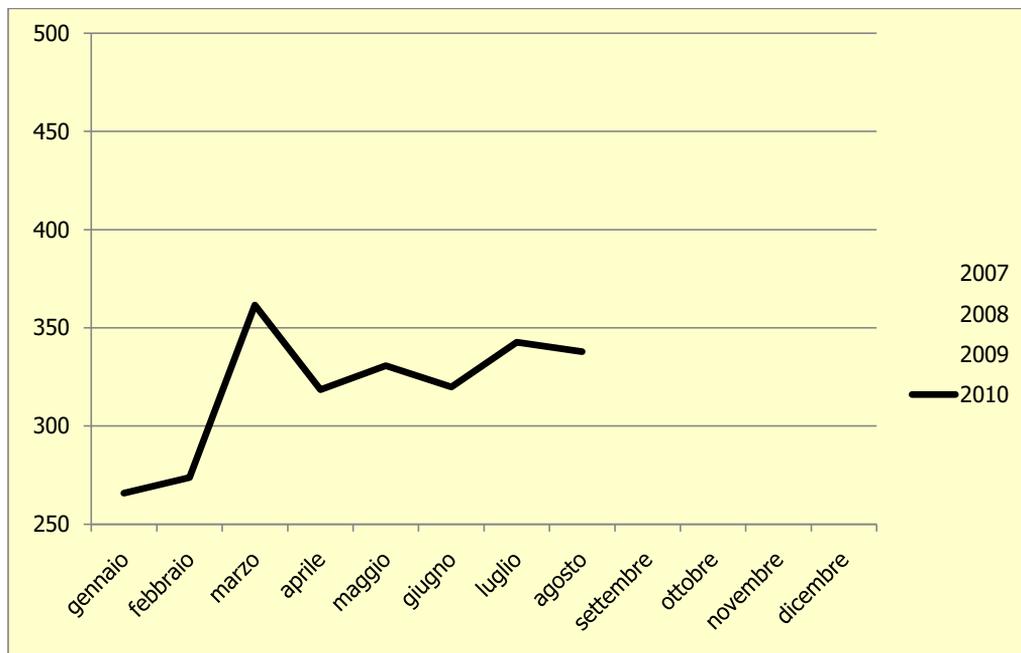
Milioni di \$



Fonte: the World Bank e stime nazionali

## I DATI AGGREGATI (SU BASE MENSILE: COLOMBIA)

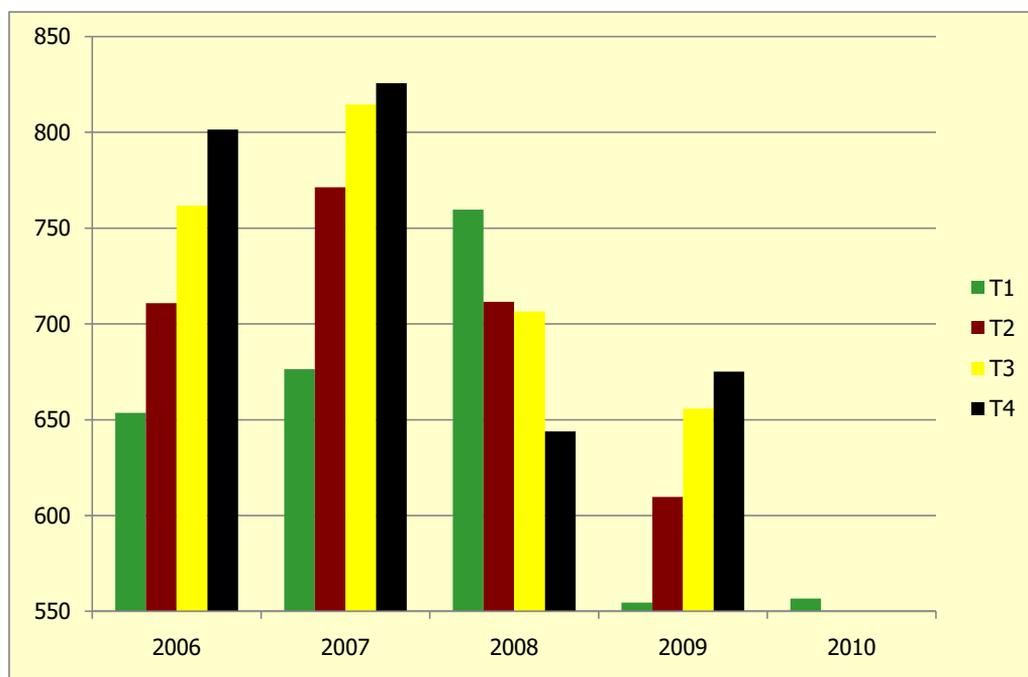
Milioni di \$



Fonte: the World Bank e stime nazionali

## I DATI AGGREGATI (SU BASE TRIMESTRALE: ECUADOR)

Milioni di \$



Fonte: the World Bank e stime nazionali

## LE RIMESSE DALL'ITALIA DEI MIGRANTI ANDINI

---

- **La crisi ha colpito i migranti:** In Italia, nel 1° trimestre 2009 il tasso di disoccupazione della popolazione straniera è salito al 10,7% rispetto all'8,3% del trimestre corrispondente del 2008. Per la popolazione italiana lo stesso dato è pari al 7,2% rispetto al 6,5% del 2008 (dati Istat 2010)
- i Money Transfer Operators (**MTO**) gestiscono in Italia circa l'80% dei flussi delle rimesse, ma nuova normativa che introduce l'obbligo del permesso di soggiorno per inviare rimesse con MTOs e l'entrata in vigore a novembre 2009 di direttiva su servizi di pagamento cambierà lo scenario

## LE RIMESSE DALL'ITALIA DEI MIGRANTI ANDINI

---

*Tabella 1- Tasso di crescita annuo medio dei volumi delle rimesse dall'Italia (2005-2009)*

Brasile	+17%
Bolivia	+45%
Colombia	-11%
Ecuador	+12%
Perù	+35%

*Fonte: elaborazione CeSPI su dati Banca d'Italia*

- i paesi dell'America Latina considerati pesano per quasi il 10% del volume totale delle rimesse inviate dall'Italia nel 2008.

## LE RIMESSE DALL'ITALIA DEI MIGRANTI ANDINI

---

*Tabella 2- Costi complessivi di invio delle rimesse dall'Italia*

Paese	Aprile 2009	Ottobre 2009
<i>America Latina</i>	7,2%	7,1%
Brasile	6,4%	6,0%
Bolivia <sup>6</sup>	n.d.	7,9%
Colombia	8,2%	8,3%
Ecuador	6,5%	6,0%
Perù	7,9%	7,6%

*Fonte: elaborazione CeSPI dal sito [www.mandasoldiacasa.it](http://www.mandasoldiacasa.it)*

- Il valore medio di rilevazioni 2009 è solo indicativo e comprende sia i money transfer operator che gli operatori bancari (percentuale rispetto all'importo di 150€ inviati)

## LE RIMESSE DALL'ITALIA DEI MIGRANTI ANDINI

Tabella 3 – Costi medi di invio delle rimesse – rilevazione del 1 ottobre 2009

Media di tutti i corridoi considerati			Media Corridoi America Latina		
	€ 150	€ 300	€ 150	€ 300	
Costo medio totale	€ 10,79	€ 14,42	€ 10,64	€ 16,15	Costo medio totale
Costo medio in %ale	7,2%	4,8%	7,1%	5,8%	Costo medio in %ale
Commissione media	€ 8,65	€ 10,45	€ 7,54	€ 9,91	Commissione media
Margine t. di cambio in %ale	1,0%	1,1%	1,92%	2,0%	Margine t. di cambio in %ale

Fonte: elaborazione CeSPI dal sito [www.mandasoldiacasa.it](http://www.mandasoldiacasa.it)

- valori sostanzialmente in linea per quanto riguarda i costi relativi ad un importo di invio di 150€, con una distribuzione diversa dei costi fra commissioni e margine sul tasso di cambio.
- maggiore margine sul tasso di cambio, indicatore di una maggiore variabilità dei tassi di cambio e quindi di un maggiore rischio che viene traslato sull'utente finale.
- valori di costo superiori per l'importo di 300€

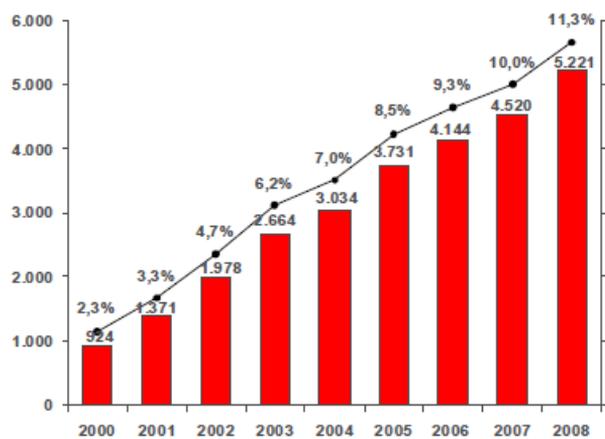
## LE RIMESSE DALL'ITALIA DEI MIGRANTI ANDINI

- Banche non hanno in genere colto l'opportunità di fidelizzazione della clientela immigrata e di vendita *cross-selling* di pacchetti di prodotti e servizi finanziari.
- mancanza di **certezza circa i tempi** e incapacità delle banche (a volte imputabile alle banche corrispondenti nei paesi di destinazione) di definire con **certezza i costi ex-ante** creano svantaggio competitivo
- Differenziazione: **(1)** banche che non sembrano mostrare un particolare interesse; **(2)** banche che hanno sviluppato accordi con MTOs; **(3)** banche che hanno sviluppato prodotti specifici collegando rimesse a costi agevolati a conti correnti e o acquisto di carte ricaricabili o due carte gemelle; **(4)** banche che hanno definito un sistema di accordi internazionali ampio

## LE RIMESSE DALL'ITALIA DEI MIGRANTI ANDINI

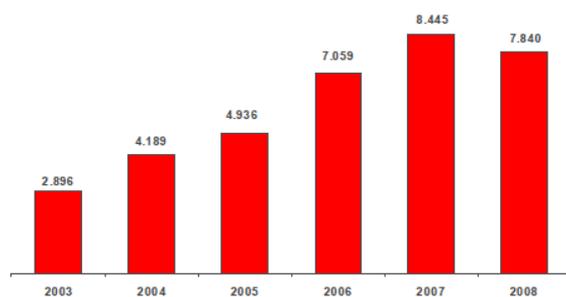
- Caso di Jet Peru: seconda impresa di trasferimento fondi del Perù per volumi trattati (dopo WesternUnion) e prima a capitale interamente peruviano.
- Oltre ad essere un attore importante del corridoio Italia-Perù, con quote attorno al 30% del mercato dei MTO, è interessante per la creazione di CredJet, esempio unico nel panorama andino analizzato di un'istituzione di microfinanza creata direttamente da un MTO come parte del medesimo gruppo finanziario, con l'obiettivo di offrire servizi finanziari aggiuntivi ai beneficiari delle rimesse.
- Forte attenzione al possibile nesso tra migrazioni e sviluppo

*Figura 1- Evoluzione della popolazione migrante in Spagna (Valori assoluti e in percentuale sulla popolazione)*



*Fonte Banco Central de España*

*Figura 2 - Volume rimesse (milioni di euro)*



## LE RIMESSE DALLA SPAGNA DEI MIGRANTI ANDINI

---

- Il **33%** de migranti presenti in Spagna provengono dall'America Latina, prima area di provenienza.
- in termini di **bancarizzazione** la Spagna ha raggiunto un livello elevato, pari all'80% dei migranti complessivi.
- Dopo il primo anno di residenza il livello di bancarizzazione sale al **100%**. In Spagna, per aprire un conto corrente è infatti sufficiente un documento di identità, senza distinzione fra legale e illegale.
- Il mercato delle rimesse spagnolo è concentrato per il **73% nelle mani dei MTOs**, mentre le banche canalizzano il 33% dei flussi

## LE RIMESSE DALLA SPAGNA DEI MIGRANTI ANDINI

---

- Azioni concrete: un memorandum of understanding fra banche, Ministero degli Esteri e Ministero del Lavoro
- quattro progetti pilota: Senegal, Ecuador, Colombia e Marocco
- Priorità strategiche: (1) educazione finanziaria-bancaria e (2) rimesse e investimenti produttivi
- Tre modelli di business bancario: (1) sviluppo di una unità di business interna dedicata (La Caixa: area Nuevos Residentes e MicroBank); (2) sviluppo da parte di una banca sudamericana di un servizio per rimesse "all'ingrosso" aprendo una filiale in Spagna (Ecuagiros con call-center di Banco Bolivariano); (3) acquisto di un'agenzia di Money Transfer e sua integrazione all'interno della banca (Banco Santander e acquisto di Latinoenvios e uso sistema sportelli automatici ATM e studio uso di telefonia mobile)

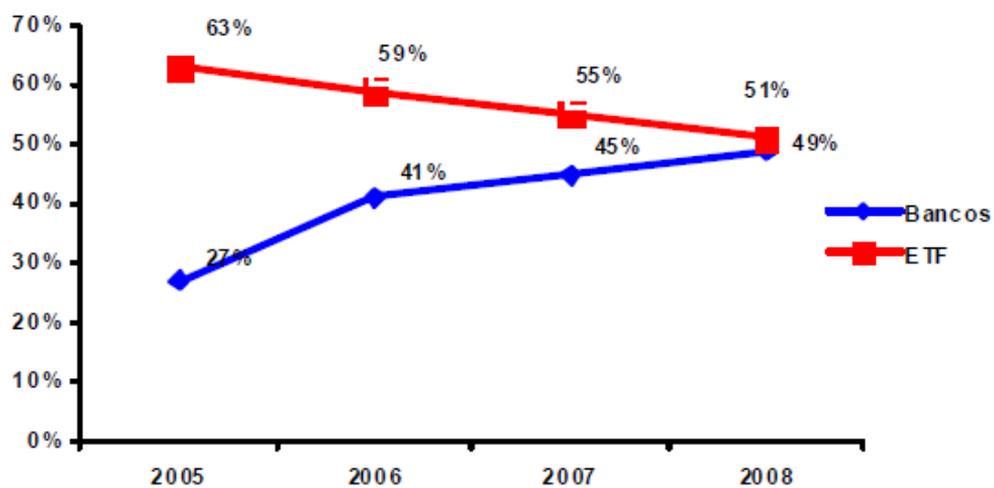
## LE DINAMICHE NEI PAESI ANDINI

---

- Forte **dinamismo** riscontrato tra tutti gli operatori (in Perù e in Ecuador, alcune banche hanno guadagnato posizioni rispetto ai MTO): strategie di fidelizzazione e di bancarizzazione, street marketing, più agenzie e orari
- La forte **concorrenza** tra gli operatori ha stimolato un ampliamento dell'offerta di prodotti e servizi finanziari collegati alle rimesse e progressiva riduzione dei costi di trasferimento (IADB, 2009)
- Tale processo ha interessato in misura maggiore gli **ambienti urbani**, ma nel caso delle cooperative e delle istituzioni di microfinanza (Ecuador) sforzo concentrato anche negli ambienti rurali
- restano ancora ampi **margin di miglioramento** su controllo a distanza del risparmio e relativa valorizzazione, accesso al credito e processi di asset building

## CANALIZZAZIONE DELLE RIMESSE VERSO IL PERÙ: CONFRONTO TRA BANCHE E MTO

---



Fonte: BCRP e SBS, 2009

## STRATEGIE PER LA VALORIZZAZIONE DELLE RIMESSE

---

- Occorre **inserire la rimessa all'interno di un processo** di produzione, accumulazione e allocazione di S, C e I
- Cruciale **l'inclusione finanziaria** (sia all'origine che a destinazione per il suo effetto moltiplicatore); la creazione di un Registro Internazionale delle Rimesse potrebbe aiutare
- Conta **la capacità di assicurare sicurezza** all'investimento
- **L'educazione finanziaria**, in tutto questo, gioca un ruolo determinante su entrambe le sponde
- Diversi **modelli possibili di business** disponibili per banche
- Creare **contesto** favorevole (in termini normativi/operativi)
- **Strategia G8**: trasparenza con siti di comparazione nazionali dei costi delle rimesse, codice di condotta fra gli operatori del settore e impegno per la riduzione dei costi medi delle rimesse del 5% in 5 anni.

## STRATEGIE PER LA VALORIZZAZIONE DELLE RIMESSE

---

- Strade promettenti di collegamento tra risparmio/rimesse e piano assicurativo per coprire i rischi della famiglia di fronte all'eventuale perdita della fonte di reddito di rimesse
- In Bolivia, Prodem (MFI) offre il prodotto legato alle rimesse **Credito de Vivienda**, per chi acquistare una casa dall'estero
- Impegno CeSPI per la creazione di una **Mesa Interbancaria**, un desk permanente finalizzato al dialogo, allo scambio di informazioni e all'elaborazione progettuale
- Accordo del CeSPI con la **Secretaría Nacional del Migrante** (Ecuador) a sostegno d'attività della Banca del Migrante
- Complementare a **sito** che rileva costi dell'invio delle rimesse presso i principali operatori all'interno di 14 corridoi che coprono circa l'80% dei volumi delle rimesse inviate dall'Italia e che ha l'ambizione di ampliare i contenuti e il grado di interattività
- Appoggio ad attività imprenditoriali di migranti andini nel quadro del progetto **MIDLA** di OIM

## ¿Derechos humanos para las personas migrantes?

Muchas gracias Ministra, buenos días a todos y muchas gracias al Instituto Internacional de Derecho Humanitario por la invitación a este Seminario. Celebro que se pueda hablar de migrantes, refugiados y desplazados bajo el perfil de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Parece lógico, pero ustedes saben que hemos retrocedido en el enfoque de derechos humanos cuando abordamos la temática de los migrantes y persiste una tendencia a minimizar la tragedia de los refugiados y los desplazados en algunos países como una forma de negar sus derechos.

También reconozco que muchos aspectos ya fueron abordados por mis colegas de mesa. No es fácil hablar después de la importante intervención de un senador y de la exposición detallada de un economista, además, bajo la moderación de una Ministra experta en el tema de migraciones, pero trataré de resumir algunas ideas.

Es cierto, hay causas tradicionales de la migración y la globalización de los mercados y los capitales dinamizan procesos transfronterizos e intercontinentales de migraciones laborales, tal y como bien lo señaló la señora Ministra.

Es evidente que hay un reajuste social y demográfico que involucra y afecta a millones de personas en el planeta que optan por buscar mejores ingresos y, también aquellos que se ven obligados a buscar formas de sobrevivencia en otras latitudes ante la realidad del desempleo, el hambre y la ausencia de oportunidades en sus países de origen. Es sabido que hay quienes aceptan la migración como un “mal necesario” porque, como decía el profesor Zupi, existen las remesas en tal volumen y magnitud que constituyen una fuente de ingresos relevante en el producto interno bruto de estos países. En resumen, sin las remesas las migraciones no serían una buena noticia en los países de origen de los migrantes.

La semana El Banco Mundial señaló que ha tenido lugar un aumento de las remesas hacia la América Latina calculadas en 58 mil millones de dólares para el año 2010, el 2% más respecto al año 2009. Yo he leído la noticia varias veces y he notado cierta satisfacción en el Banco Mundial. Creo que existe también la satisfacción de algunos gobiernos, sobre todo, de aquellos cuyas remesas constituyen entre el 10% y hasta el 17% del PIB, como Honduras, Nicaragua, Haití, Guatemala, donde las remesas son muy importantes para sostener las economías domésticas.

Ciertos gobiernos, aun los que han hecho algunos esfuerzos para reconocer los derechos humanos de los migrantes, como el Ecuador, saben, sin embargo, que la migración tiene una cierta función en la economía. Los migrantes son una buena “mercancía” de exportación que garantiza una cierta participación de los llamados “países en vías de desarrollo” en este mundo globalizado. Tal vez la otra forma exitosa de estos países en la globalización es el narcotráfico y, por supuesto, el turismo, con todos los costes que estos modelos de economía legal, o ilegal implican para algunos países.

---

<sup>1</sup> Presidente Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Bogotá

Pero los países de origen saben que el hecho de que muchas personas se vayan hace disminuir la presión del desempleo, tanto de profesionales como de sectores cada vez más marginados del goce efectivo de sus derechos. Por otro lado los países de destinación saben que tienen necesidad de esta fuerza trabajo y tratan de ordenarla y reglamentarla, pero no siempre de la mejor manera. Uds conocen, en efecto, muy bien las restricciones que están en marcha, la directiva de la Unión Europea y los mecanismos represivos que implementan los países que siguen siendo objetivo de los migrantes.

Esto se parece un poco al mecanismo del narcotráfico: el prohibicionismo y la represión no frenan el consumo de drogas en los países desarrollados. Las medidas restrictivas, violatorias de los derechos humanos, por más estrictas que sean, no van a evitar que millones de personas intenten ingresar en verdaderas mareas humanas de seres desesperados que buscan un lugar en la tierra para sobrevivir.

Pero además de las políticas de control de la migración irregular y del castigo que se pretende imponer a migrantes sin papeles, hay un contexto económico que hace más difícil la vida de los migrantes en los países de llegada. En otras palabras, ¿por qué si hay más control y, más represión, no sólo siguen llegando migrantes, sino que se mantienen los flujos de remesas, aun en las condiciones adversas de la crisis económica? La respuesta puede ser dramática: los migrantes trabajan más, en condiciones laborales más precarias y enfrentando situaciones más adversas. Por eso digo que no estoy seguro de que el anuncio del Banco Mundial sobre un aumento del 2% en el flujo de remesas del mundo desarrollado a los países de origen sea una buena noticia, aunque ciertamente parece ser algo positivo para los familiares y para gobiernos que ven subsidiada, por medio del trabajo de sus migrantes, parte de sus responsabilidades sociales en los países de los cuales migran forzosamente.

Hay también otras causas para la migración, hablamos de los desastres socio-ambientales causados por la fuerza de la naturaleza, pero provocados también por la acción humana sobre el planeta o, para ser más precisos por las empresas transnacionales que explotan sin límites los recursos naturales y promueven un modelo de desarrollo fundamentado en el consumismo extremo. Ya la OIM ha hecho estudios importantes para demostrar y tratar de identificar la influencia que han ejercido y ejercen los cambios climáticos en los fenómenos migratorios. No es alarmismo. Los primeros cálculos sugieren que, por lo menos, 300 millones de personas han sido obligadas a peregrinar en el mundo como consecuencia de desastres que podrían estar asociados al calentamiento global y al cambio climático y los desajustes que provoca.

Muy asociado al modelo de desarrollo y sus efectos sobre la naturaleza, están los macroproyectos y la inversión de empresas transnacionales que explotan los recursos primarios de las economías del tercer mundo, en muchos casos sin reparar en los efectos sociales que provocan el afán desmesurado de acumular capital en nombre del desarrollo.

Se están construyendo represas, centrales nucleares, carreteras transnacionales, se explotan minerales en las profundidades de la tierra y el mar o a cielo abierto y los dueños de estas empresas se las arreglan para imponer sus normas ambientales y desconocer los impactos sociales, a veces con la complicidad de los gobiernos, cuando no son éstos los que promueven este modelo de desarrollo en nombre de cierto "realismo económico".

Así, se está afirmando un modelo global de economía extractiva en los países del tercer mundo que busca explotar los recursos naturales, generan energías que contaminan sin que importe el medio ambiente y que obtienen provecho y renta pero que destruye comunidades y culturas.

En América Latina, los impactos sociales de este modelo afectan con especial dureza a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes que habitan buena parte de los territorios en los que se explotan los recursos sin reparo ambiental o social.

Además, la tierra que se usaba para cultivar alimentos para el consumo humanos ahora se usa para producir agro-combustibles para mover las máquinas que aseguran el desarrollo tal y como lo conciben las empresas transnacionales. Una forma de producción de palma aceitera, maíz y caña, que requiere de zonas extensas, largos períodos de cultivo, mucha tecnología y alta inversión de capital para asegurar la rentabilidad, lo que excluye a las comunidades nativas de cualquier posibilidad de participar en las utilidades del negocio, salvo cuando entregan la tierra y se convierten en asalariados, no siempre en condiciones laborales favorables.

Las empresas transnacionales que promueven estas formas de producción agroindustrial y explotación minera y energética deben ser conscientes de que están produciendo importantes modificaciones socio-demográficas y socio-culturales en la región, que se manifiestan en nuevo flujos migratorios de zonas rurales a superpobladas zonas urbanas dentro de sus propios países, que a la larga se convierten en un paso previo a procesos migratorios que, paradójicamente se orientan hacia los países del norte que promueven este tipo de inversión.

Menos visible en América Latina, pero vigente en un mundo en el que prevalecen conflictos armados internos, intervenciones armadas de colaciones internacionales o guerras entre países, emergen los refugiados y los desplazados. Los civiles enfrentan las duras condiciones que generan la negativa de algunos actores armados estatales y no estatales de preservar y respetar las normas contenidas en los convenios de Ginebra de 1949 y 1977, es decir, el derecho internacional humanitario.

En el centro del continente americano, en Colombia, hay UN conflicto armado que han involucrado a la población civil. Tenemos cerca de 4,9 millones de deplazados internos en los últimos 20 años, es decir, el 10% de la población de Colombia. Personas que van de un lugar a otro en el interior del país, tratando de sobrevivir a una guerra, detrás de la cual se esconden poderosos intereses económicos. Además, Colombia es el país de origen de alrededor de 380 mil personas que buscan o han obtenido refugio en 36 países del mundo.

Es una realidad, la tenemos allí, ante los ojos. Por mucho tiempo parecía que este conflicto no existiese, pero existe y está en este lado del hemisferio occidental. Pero no existen sólo conflictos internos en Colombia, están emergiendo nuevas formas de violencia organizada por parte de mafias que controlan las instituciones locales, bandas que controlan y ejercen una especie de hegemonía social en la zona de frontera. Como está sucediendo en la frontera entre Méjico y Estados Unidos donde se encuentran todos los tráficos ilegales, todas las economías ilegales, como el narcotráfico, naturalmente, pero también el tráfico de armas, el tráfico de migrantes y la trata de personas. Y estas formas ilegales de acumulación del capital recurren a formas de violencia en la medida en que la represión las generaliza y da vida a estas organizaciones criminales.

Méjico, al igual que Colombia, enfrenta un problema de despazados internos causados por estas formas de violencia provocada por actores no estatales a quienes atribuye una violencia criminal cuya dinámica trasciende la simple delincuencia común y deriva en formas de captura mafiosa de estructuras del Estado: la autoridades locales, los organismos de justicia, la policía, al servicio mafias que se alimentan de economías ilegales.

Pero lo que sucede en las fronteras de Méjico no es el único caso emblemático, lo mismo sucede en la triple frontera del sur del continente (Argentina. Brasil y Paraguay), en las fronteras de Colombia con Ecuador, Brasil, Perú y Panamá. En medio de esta violencia creciente en las zonas de frontera ¿qué hace la gente? ¿Se mueve a centros urbanos a aumentar el crecimiento demográfico de las ciudades rodeadas de comunas y favelas en las que se reproducen también formas de violencia? ¿Tienen un lugar en las zonas rurales en las que se imponen formas extrañas de explotación de la tierra? ¿Se van a otros países en busca de un lugar para sobrevivir?

Habría tantos datos y tantas cifras a las cuales referirnos y hacer comentarios, pero ahora quisiera concluir con una reflexión relativa al diálogo que estamos realizando. Estamos aquí porque nos han llamado diciéndonos que se trataba de un diálogo y porque nos gustaba la idea de un encuadramiento del tema en el ámbito de los derechos humanos. Se trata de un diálogo político hecho posible por un gobierno al que agradecemos la iniciativa, así como la presencia de altos funcionarios que han mostrado su interés por esta temática.

Pero no podemos olvidar que se trata de un gobierno que tiene una política restrictiva frente a los migrantes de África, Europa Oriental, Asia y América Latina. Un gobierno que promueve, apoya y aplica una directiva europea que criminaliza a los migrantes e impone formas de represión y persecución que no nos gusta, que rechazamos con dignidad.

Valoramos un diálogo político entre los gobiernos de los países de llegada de los migrantes y la sociedad civil de los países de origen de los migrantes. Saludamos como un hecho positivo la presencia de organismos internacionales y sectores académicos. Sabemos que usamos parte de nuestra energía para llamar la atención sobre otras verdades, explorar otras causas, identificar otras consecuencias, que no siempre coinciden con la “agenda positiva” de los gobiernos, aún en políticas migratorias. Pero también hacemos esfuerzos por buscar salidas, hacer propuestas, formular políticas, construir indicadores, insistir en los derechos.

Por eso, el diálogo político se construye de manera franca y transparente, con respeto pero de manera crítica y, en lo posible, de manera horizontal. Ayer el Senador explicaba que cuando estaba en la sociedad civil tenía unas ideas, pero ahora que está en la sociedad política tiene otras. Yo lo entiendo, es una forma de pragmatismo que no logra convencer la sociedad civil de abdicar de los derechos. Podemos hablar de la regulación de flujos migratorios, pero sobre la base de derechos laborales, de derechos humanos. ¿De qué hablamos cuando hablamos de ordenar la migración? Ordenar la migración significa que se respeten los derechos humanos, las convenciones de la OIT y que se respete la dignidad humana. Creo que la sociedad civil deba hacer un esfuerzo mayor en esta dirección.

Tenemos que poner en claro, y en eso no comparto la tesis de mi amigo Patrick cuando dice que todos somos responsables. En una política pública sobre migraciones debemos tener en cuenta los agentes responsables, los afectados y sujetos de derechos y los interesados desde la sociedad civil y la comunidad internacional.

Son los Estados los que tienen la responsabilidad ante la comunidad internacional. Los Estados que han suscrito convenciones y protocolos y que reclaman legitimidad en la medida en que suscriben y hacen parte de regímenes e instituciones internacionales. Además, Estados que exhiben constituciones que aseguran la vigencia de estados democráticos.

Los migrantes tienen derechos y son sujetos de derechos. No piden favores, exigen el cumplimiento de obligaciones y el goce efectivo de sus derechos. Existen también organizaciones en la sociedad civil que acompañan a los migrantes, que los atiende como una forma subsidiaria que no reemplaza la responsabilidad de los Estados, que promueven y exigen desde un enfoque de derechos. Así se construye la agenda de la política pública: estableciendo quiénes son los responsables, quiénes los perjudicados y quiénes son los sujetos interesados, como la Iglesia, por ejemplo, que desempeña un papel importante, como la Academia que, como han visto, estudia, analiza, propone.

Otro actor importante son los medios de comunicación. Por supuesto que algunos estigmatizan, generan xenofobia y crean imágenes negativas de la migración. Pero es necesario juntar esfuerzos para asegurar un rol más positivo de los medios en función de los derechos de las personas migrantes.

Otro argumento de debate político es este: que se aplique la Convención Internacional de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias. Creo que la mejor forma para construir este tipo de diálogo es preguntarse por qué los países de destino de los migrantes no ratifican esta Convención. Son 44 los países que hasta noviembre 2010 han ratificado la Convención, 18 países de América Latina, 16 de África, 7 de Asia y 3 de Europa, pero no se sorprendan, no se trata de Italia, ni de Alemania ni de España, sino países como Turquía y Albania que son países de origen de migrantes. Esta es la realidad. Hagamos un diálogo político diciéndonos las cosas que se deben decir.

La sociedad civil tiene que hacer mucho más que lamentarse. Creo que debe hacer propuestas. Yo he vuelto a ver las conclusiones del Foro Social mundial sobre la migración que ha tenido lugar en Quito y me parece que nos detuvimos en las quejas y en la victimización de los migrantes. Hay cosas mucho más positivas y propositivas que podemos reivindicar como los derechos de los migrantes en términos culturales, sociales, económicos, etc. Pero hay también políticas públicas que proponer y tenemos que pretender más de nuestros tribunales internos y del sistema de derecho internacional de los derechos humanos para que un día se pueda hablar del goce efectivo de los derechos de los migrantes y de esta ciudadanía universal que nos propone la Ministra del Ecuador.



**SFIDE ATTUALI: MIGRAZIONI E DEVIANZE**  
**INTERVENTI DI CONTRASTO E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

**DESAFÍOS ACTUALES: MIGRACIÓN Y DESVIACIONES**  
**ACCIONES DE CONTRASTE Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**



Ringrazio l’Ambasciatore Moreno che mi ha invitato a moderare questo gruppo. Penso che lo abbia fatto conoscendo l’attività del mio ufficio, la Procura Nazionale Antimafia, che ha la funzione di coordinare tutte le indagini che si svolgono in Italia contro la criminalità organizzata italiana e straniera.

Il mio ruolo mi suggerisce, quindi, di cambiare per un momento il tema di cui abbiamo parlato finora e guardarlo sotto un’altra dimensione, sotto un altro punto di vista; in realtà il fenomeno che noi, tra ieri e oggi, abbiamo studiato comporta veramente una serie di problematiche, è veramente multidisciplinare e riguarda tanti aspetti e non è facile incanalarlo sotto una sola dimensione, per quanto importante essa sia.

Come dico, dobbiamo, per forza di cose, guardare il fenomeno clandestini sotto due altri aspetti, diversi ma complementari: la tutela della vittima, e il contrasto al trafficante.

Noi abbiamo guardato sostanzialmente un lato del problema: il fenomeno del migrante, l’aspetto umano, ora guardiamo quello della tratta di esseri umani molto spesso gestito dalla criminalità organizzata.

E’ questa una osservazione che faccio spesso quando partecipo a incontri con l’OIM, con organizzazioni non governative e con organizzazioni internazionali.

Il mio ufficio si occupa infatti del contrasto alla tratta e allo sfruttamento della migrazione clandestina in quanto entrambi questi fenomeni sono attività della criminalità organizzata transnazionale, e sono oggetto di due Protocolli annessi alla Convenzione delle Nazioni Unite di Palermo 2000.

In questa attività ha svolto un monitoraggio di tutti i processi penali che si svolgono in questa materia. Quindi abbiamo i dati su quanti processi si fanno in Italia, quanti sono gli indagati e gli imputati, quante sono le vittime – maggiori e minori – e quali sono i paesi di provenienza di questi indagati e di queste vittime. Tutto ciò significa anche dirigere le indagini, ma significa altresì dirigere l’attenzione verso quei paesi dai quali maggiormente provengono gli uni e le altre (le vittime).

Ha ragione la Ministra Escudero quando stamattina ha detto che la migrazione nasce con l’umanità: questo è molto esatto, molto giusto, molto vero, non c’è dubbio, non si può mettere nemmeno minimamente in discussione.

In realtà però il fenomeno migratorio nei termini in cui lo stiamo guardando, e cioè quello dell’ intervento di un gruppo criminale organizzato che appunto organizza e gestisce il traffico dei migranti e il traffico di esseri umani, è un fenomeno diverso, e noi ci siamo resi conto che, in particolare, la tratta – strano a dirsi – di un fenomeno nuovo e mutevole.

Nuovo perché lo affrontiamo nell’ambito della comunità internazionale soltanto da dieci anni e non di più (da quando cioè le Nazioni Unite hanno posto il problema con la ricordata Convenzione di Palermo).

Mutevole perché la tratta, alla stessa maniera dello sfruttamento della clandestinità, cambia nelle rotte, cambia nella legislazione dei paesi d’origine e di destinazione, cambia addirittura nel rapporto trafficante-vittima. Noi ci siamo resi conto, infatti, in questi ultimi tempi, che la vittima man mano cambia atteggiamento e assume una posizione che rende ancora più complicata la repressione e la condanna del trafficante.

---

<sup>1</sup> Sostituto Procuratore presso la Direzione Generale Antimafia, Roma

L'Italia, sotto questo aspetto, ha un'attenzione particolare a entrambi i fenomeni, quindi sia al contrasto del trafficante che alla protezione della vittima.

L'art. 18 del Testo unico sugli stranieri [Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero], offre la possibilità di dare alla vittima che si voglia distaccare dal trafficante e collaborare un permesso di soggiorno temporaneo che può essere rinnovato. È un sistema unico nel panorama europeo, per non dire nel mondo. Soltanto in qualche paese – forse in Belgio – si sta facendo una legislazione in tal senso, ma, in realtà, nei termini in cui lo prevede l'Italia rimane un sistema assolutamente unico nel panorama internazionale.

Questo aspetto è particolarmente importante perché bisogna in primo luogo ottenere la fiducia della vittima perché si possa passare alla seconda fase, e cioè quella di individuare chi gestisce la vittima, chi la porta dal paese di origine al paese di destinazione, qual è l'organizzazione criminale maggiormente dedita a questa realtà. Quindi è necessario ottenere la fiducia della vittima affinché possa collaborare e possa dare le informazioni necessarie.

E qui mi piace fare un'ultima osservazione, nata dalla nostra esperienza, su quanto sia importante mettere insieme, in questa materia, pubblico e privato. Non sembri strano che lo dica chi svolge l'attività pubblica della repressione del fenomeno criminale: anche in questa materia ci rendiamo conto che è utile, se non necessario, l'intervento del privato. In che senso? Nel senso che la vittima non dà facilmente la sua fiducia, la sua collaborazione alle forze di Polizia – italiane, o europee, insomma dei paesi di destinazione – e quindi ha bisogno di qualcuno che le ispiri questa fiducia. E normalmente non si tratta del carabiniere, del poliziotto, o del procuratore, ma di una ONG, ossia del "privato". Abbiamo quindi individuato nelle ONG l'organismo che per primo potrebbe svolgere questa funzione di raccordo, cioè avvicinare la vittima, far comprendere quali sono i suoi diritti, quali sono le possibilità che il sistema italiano offre se decide di collaborare e quindi di dare quelle informazioni che, naturalmente, sono uniche e necessarie per contrastare il fenomeno.

Stiamo quindi dando delle direttive, in qualche modo, a tutti gli uffici giudiziari per creare dei tavoli di lavoro, dei gruppi che, costantemente, possano interloquire tra loro e mettere insieme tutti gli operatori nello stesso settore: quindi il Procuratore del luogo, le forze di Polizia e le ONG.

Le ONG, proprio per questo scopo, non devono fare le indagini, è ovvio, ma debbono soltanto compiere il primo passo verso la vittima per poterla portare ad una consapevolezza dei suoi diritti e della possibilità di distaccarsi veramente dal gruppo criminale che l'ha sfruttata. E' questo un ruolo fondamentale che è propedeutico alla collaborazione e, quindi, all'individuazione del trafficante.

Su questo aspetto vorrei che i relatori potessero interloquire e rivolgere la loro attenzione per arrivare ad un approfondito dibattito, anche se il tempo lo consente poco.

Per primo, quindi, do la parola al ministro Robustelli della Direzione Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie del nostro Ministero degli Esteri a Roma.

Permettetemi di aprire questo intervento con un'annotazione di carattere personale, che può spiegare il mio grande piacere di essere parte di questo Seminario.

Temi migratori ed America Latina hanno costituito -e mi auguro costituiranno ancora- due fattori essenziali del mio sviluppo professionale. Ho cominciato la mia carriera di diplomatico all'estero in una sede latino-americana, il Brasile. In America Latina sono poi di recente tornato, in Argentina, e mi auguro che la mia esperienza professionale in America Latina non si sia esaurita.

Dieci anni fa, nell'allora nascente Direzione Generale per l'Integrazione Europea del Ministero degli Esteri, ho assunto, e mantenuto per oltre quattro anni, l'incarico di capo dell'ufficio responsabile per il "settore giustizia ed affari interni" e mi sono occupato molto da vicino della crescita della politica comune dell'Unione Europea in materia migratoria.

La partecipazione a questo Seminario si collega pertanto ad esperienze già vissute, ma si pone anche per me all'inizio di una nuova stimolante esperienza professionale nel settore delle politiche migratorie, nel quadro del nuovo assetto organizzativo che sta per divenire operativo nel nostro Ministero degli Esteri.

L'immigrazione è cresciuta in Italia ad un ritmo impetuoso nell'ultimo decennio, avvicinando il nostro Paese agli altri grandi partner europei in termini di presenza numerica di immigrati, regolari ed irregolari, e provocando un processo di adattamento culturale, a tappe forzate, alla nuova realtà. La gestione dei flussi, l'integrazione degli immigrati, il contrasto verso la clandestinità, sono divenuti temi centrali del dibattito interno e della politica dell'Italia in sede europea e verso i Paesi di origine.

L'America Latina non è l'area di provenienza più significativa nel quadro di questo fenomeno. In Italia, l'America Latina evoca ancora oggi più gli echi, lontani, della nostra emigrazione di fine ottocento e della prima metà del novecento, piuttosto che la nuova e più vicina realtà delle comunità latino-americane che qui risiedono e lavorano. Ma forse proprio per questo motivo, l'America Latina può costituire per il nostro Paese quel monito a guardare alle migrazioni come un fattore di mutuo arricchimento e reciproca comprensione.

Le spinte migratorie costituiscono un elemento cruciale per comprendere le dinamiche delle relazioni tra i popoli e tra gli Stati. Numerosissimi sono i documenti internazionali che indicano linee di azione per un'efficace gestione del fenomeno migratorio. Vi è innanzitutto la consapevolezza, da parte dei Paesi di accoglienza, che non può esistere una vera "opzione zero", e da parte dei Paesi di origine che non è realistico chiedere una libertà assoluta o una sorta di diritto a migrare.

Gestire è valutare le possibilità di accoglienza, organizzare politiche di integrazione, ma anche assumere, insieme, un atteggiamento fermo di contrasto ai flussi migratori illegali. La lotta all'immigrazione clandestina è, in altre parole, anch'essa un elemento imprescindibile per rendere efficace ogni seria politica di gestione dei flussi migratori. Ed è il presupposto fondamentale per evitare che l'intero movimento migratorio sia percepito come fattore di illegalità ed insicurezza.

---

<sup>1</sup> **Ministro Plenipotenziario, Direzione Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie, Ministero Affari Esteri, Roma**

Questi due distinti, ma complementari elementi, l'accoglienza degli immigrati legali ed il contrasto all'immigrazione irregolare, devono pertanto compiutamente trovare posto in tutte le politiche condivise, tra Paesi di origine e Paesi di destinazione dei flussi.

E spesso, in particolare quando il fenomeno migratorio diviene particolarmente pressante, la collaborazione può e deve andare oltre, con interventi tesi a rimuovere le cause all'origine delle spinte a migrare, contribuendo alla crescita istituzionale ed economica del Paese di origine. Altri interventi hanno toccato e toccheranno più da vicino questi aspetti, ma mi piace ricordare l'efficacia con cui l'Italia ha indicato all'intera Europa questa strada, ad esempio per i Paesi balcanici ed in particolare per l'Albania, avviando, oramai vari anni or sono, un piano integrato di assistenza e collaborazione, che ha portato prima al superamento della fase più critica del problema dei flussi di clandestini provenienti da quel Paese, per passare ad un vero programma di avvicinamento all'Unione Europea.

Come per molti altri settori di azione nell'attuale scenario internazionale, la capacità di incidere per ogni singolo Paese, pur di rilievo non certo trascurabile, quale è quello dell'Italia, è in ogni caso limitato, di fronte alla portata delle grandi sfide. E tra queste vi sono certamente le migrazioni. E' per questo che più che le singole intese bilaterali con i Paesi di origine, che pur continuiamo a concludere, i risultati più significativi vanno raggiunti portando l'Unione Europea ad aderire agli obiettivi che l'Italia persegue.

Come ho detto al principio del mio intervento, ho lavorato per oltre quattro anni in questo settore, dal 2000 al 2004. Ho allora assunto il mio incarico pochi mesi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che aveva reso di competenza comunitaria molti temi legati alle migrazioni, e l'adozione al Consiglio Europeo di Tampere, in Finlandia, del primo articolato programma d'azione in materia di giustizia ed affari interni. Da allora se ne sono succeduti altri, quello attuale, approvato a Stoccolma, copre il periodo 2010-2014. In altri moduli di questo Seminario si è più diffusamente parlato della collaborazione a livello europeo, ma vorrei anch'io, nel contesto di questa sessione, introdurre un argomento di riflessione.

Come è forse inevitabile, la prima spinta a collaborare tra gli Stati membri dell'Unione Europea in materia di immigrazione è venuta, ancor prima del Trattato di Amsterdam e del programma di Tampere, dalla dimensione della lotta all'immigrazione clandestina come elemento di sicurezza. Era forse inevitabile, considerata anche la percezione del fenomeno migratorio che, in prima battuta, emerge dalle opinioni pubbliche dei Paesi di destinazione. Anche gli accordi di Schengen, che hanno come obiettivo la creazione di un grande spazio di libera circolazione, sono forse più noti per le politiche di accompagnamento di contrasto all'immigrazione irregolare e sono stati percepiti, all'esterno, come un elemento di consolidamento della "fortezza Europa".

E' però presto cresciuta la consapevolezza che la collaborazione in ambito Unione Europea, tra Paesi di destinazione dei flussi, dovesse essere a più ampio spettro. Alla politica comune di contrasto dell'immigrazione illegale, che pur permane e si sviluppa come elemento essenziale, ad esempio con il consolidamento dell'Agenzia per le frontiere, denominata Frontex, si sono affiancate iniziative per l'integrazione degli immigrati illegali, con l'obiettivo di un approccio realmente bilanciato e, per questo, più efficace.

Ma quello che qui più ci interessa è l'essenziale presenza, in pressoché tutti gli accordi dell'Unione Europea con Paesi di origine dei flussi, di capitoli, sempre più complessi ed articolati, specificamente dedicati alla collaborazione in questo settore. Permettetemi ancora un ricordo personale: subito dopo Tampere, l'Unione cominciava ad inserire questa nuova dimensione nelle sue intese e ricordo la difficoltà, mia e degli altri colleghi che gestivano questi dossier, ad assicurare il

necessario coordinamento su una materia nuova per la dimensione europea delle relazioni esterne. Ora i temi migratori sono a pieno titolo uno degli elementi qualificanti anche dell'azione esterna dell'Unione e costituiscono spesso uno dei temi su cui è più difficile raggiungere un'intesa con le controparti. Accordi che devono certamente dare ai Paesi di origine una prospettiva di mobilità ed un quadro di tutela degli immigrati legali, ma nel cui ambito occorre prevedere anche, per un'efficace gestione dei flussi, la piena collaborazione nell'identificazione e nel rimpatrio degli immigrati irregolari.

La collaborazione tra Paesi di destinazione e di origine dei flussi è stata anche sancita in strumenti e politiche che vanno oltre la dimensione dell'Unione Europea.

Sin dal 1997 l'Italia ha avuto un ruolo di primo piano nella formulazione di norme internazionali volte a contrastare il traffico ed il trasporto di immigrati illegali via mare, che ha condotto all'adozione in ambito ONU del Protocollo contro il Traffico Illecito di migranti via terra, aria e mare e di quello sul traffico di esseri umani, in particolare donne e minori, annessi alla Convenzione di Palermo delle Nazioni Unite sulla Criminalità Organizzata Transnazionale firmato nel dicembre 2000.

L'Italia ha anche adottato la Convenzione OIL n.182 sul divieto e l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile (Legge n.148 del 25 maggio 2000) - cui abbiamo dato un rilevante contributo in sede di elaborazione - che prevede specifiche disposizioni in tema di tratta, lavoro forzato e l'impiego di minori per attività legate alla pornografia ed alla prostituzione.

Nei confronti dei Paesi coinvolti o a rischio di coinvolgimento nell'immigrazione clandestina via mare, è stata avviata una specifica azione di sensibilizzazione sulla necessità di rispettare, per le imbarcazioni in partenza dai propri porti o dalle proprie coste, le norme internazionali sulla sicurezza della navigazione (cd. Principio del "*Port State Control*") richiamato nella normativa sulla salvaguardia della vita umana in mare della "*Convention for the Safety of Life at Sea*" del 1974 (denominata, SOLAS), che per l'ampissima adesione va ormai considerata fonte di diritto internazionale generale.

La citazione di queste Convenzioni, a vocazione universale, ci porta, in conclusione, ad un'importante considerazione: tra i migranti vi sono spesso categorie molto deboli e per questo a grande rischio di sfruttamento. Una rilevante – e distinta – dimensione del contrasto all'immigrazione clandestina è la lotta alla tratta di esseri umani, di cui donne e minori sono le vittime più vulnerabili.

Anche in Italia, negli ultimi anni si è registrato un aumento della presenza di minori stranieri non accompagnati, fenomeno che purtroppo, se non adeguatamente accompagnato da misure di assistenza ed integrazione, può spesso preludere al coinvolgimento dei minori in attività illegali, spesso compiute nell'ambito di gruppi più o meno organizzati (le cosiddette baby gangs), specie nelle grandi aree urbane. Anche in questo caso, strumento essenziale è la cooperazione con i Paesi di provenienza, anche per facilitare programmi di rimpatrio assistito, con misure di reinserimento familiare e sociale dei minori.

Il traffico di esseri umani è oltretutto spesso gestito da organizzazioni criminali dedite anche al contrabbando, al traffico di droga, di armi, allo sfruttamento della prostituzione, del lavoro nero e minorile. E non si possono escludere addirittura connessioni con organizzazioni terroristiche.

Ed è proprio per tenere ben distinta da tali "patologie" l'immigrazione legale, pacifica ed operosa dei tanti che lasciano la propria terra in cerca di una vita migliore, che l'unica strada possibile è la collaborazione a tutto campo tra Paesi di origine e di destinazione dei flussi. Occorre collaborare nel rispetto reciproco e nella comprensione delle rispettive esigenze, lottando contro le

organizzazioni criminali, assicurando le migliori opportunità ed il rispetto dei diritti degli immigrati legali, identificando e rimpatriando i clandestini.

Non è solo una scelta dettata dall'etica, dal rispetto del diritto; la piena collaborazione internazionale è l'unico mezzo per rendere efficace la gestione delle migrazioni ed assicurarne un pacifico sviluppo.

Desidero anzitutto ringraziare l'Ambasciatore Maurizio Moreno e l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (IIDU), di cui è Presidente, per il cortese invito, che interpreto come riconoscimento di un'azione ecclesiale che fin dagli inizi della "Grande Migrazione" si è prodigata per l'emigrazione italiana diretta verso le nazioni d'oltreoceano ed europee, e che tutt'oggi continua per le migrazioni internazionali.

Le caratteristiche di tale azione pastorale sono proprie della Fondazione Migrantes, organismo costituito dalla Conferenza Episcopale Italiana: assicurare l'assistenza religiosa ai migranti italiani e stranieri; promuovere nelle comunità cristiane atteggiamenti ed opere di fraterna accoglienza nei loro riguardi; stimolare nella comunità civile la comprensione e la valorizzazione delle identità in un clima di pacifica e fruttuosa convivenza rispettosa dei diritti fondamentali dell'uomo. Su quest'ultimo aspetto va evidenziata l'azione di *advocacy* che la Chiesa, nelle sue varie istituzioni e associazioni competenti, ha continuamente svolto in nome della dignità della persona e della promozione umana.

Considerando ora il tema specifico di questo colloquio, osservo anzitutto che l'approccio al tema delle migrazioni con l'argomento della devianza non è usuale né alla riflessione ecclesiale né alla mia personale. Il retroterra del secolare servizio pastorale all'emigrazione italiana, l'elaborazione lungo la storia di una dottrina sociale della Chiesa anche in tema di migrazioni, nonché gli attuali dati sulla presenza immigratoria in Italia, portano a dire che gli immigrati costituiscono non un problema, ma una risorsa, dal punto di vista sociale, economico, demografico, occupazionale e religioso.

Tali caratteri fondamentalmente positivi sono documentati nel recente Dossier Statistico Immigrazione della Caritas e della Fondazione Migrantes, che da vent'anni conduce un progetto culturale inteso a favorire una conoscenza del fenomeno migratorio libera da pregiudizi e contrapposizioni, ricavando le ipotesi interpretative a partire dalle fonti statistiche, in primis quelle del Ministero degli interni.

Nondimeno, nella consapevolezza che l'immigrazione non comporta solo aspetti positivi, un capitolo è dedicato anche al coinvolgimento degli stranieri in attività devianti, tema molto sensibile anche per l'opinione pubblica.

Basti qui una semplice considerazione ricavata dai dati statistici, che modificano il baricentro dei timori e del senso di insicurezza degli italiani: all'aumento esponenziale delle migrazioni in entrata non si è registrato un aumento della devianza. Ed anche il ritmo d'aumento delle denunce contro cittadini stranieri è molto ridotto rispetto all'aumento della loro presenza, per cui è infondato stabilire una corrispondenza tra il fenomeno dell'immigrazione ed il fenomeno della devianza o, come facilmente viene derubricato, quello della criminalità.

Il tema della devianza è dunque delicato nell'attuale contesto sociale, nonché difficile.

E' delicato, perché meccanismi psicologici e prese di posizione intenzionali propendono alla generalizzazione, estendendo a molti o ad interi gruppi etnici gli atti devianti di pochi.

E' difficile, perché tra le attività devianti, con l'art. 10 bis del Testo Unico sull'immigrazione, introdotto dalla legge 94/2009, conosciuta anche come "pacchetto sicurezza", si trova la fattispecie

---

<sup>1</sup> Direttore Nazionale MIGRANTES per gli Immigrati e i Profughi, Roma

penale del reato di presenza irregolare nel territorio italiano, il reato di immigrazione clandestina per il cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea e l'apolide.

Occorre qui osservare che la criminalizzazione della figura del migrante, in quanto tale, stride con la visione dell'illecito penale prospettata dalla Costituzione italiana e che la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che il quadro normativo in materia di sanzioni penali per l'illecito ingresso o trattenimento di stranieri nel territorio nazionale "presenta squilibri, sproporzioni e disarmonie, tali da rendere problematica la verifica di compatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della pena e con la finalità rieducativa della stessa", rilevando l'opportunità di un sollecito intervento del legislatore volto ad eliminare tale criticità.

Questo accade in un Paese dove al netto dei ricongiungimenti familiari circa tre quarti dei lavoratori oggi regolari sono stati almeno per alcuni anni "clandestini", sanando poi la loro presenza con una sanatoria o con una regolarizzazione o con un "decreto flussi".

Sul punto del ricongiungimento familiare va ribadita l'importanza, sia perché soddisfa il fondamentale diritto all'unità familiare, sia perché facilita l'inclusione dandosi previamente le favorevoli condizioni di una stabilità socio-culturale.

Riconoscere e proteggere l'unità familiare come diritto soggettivo, pur con i limiti dettati dall'imprescindibile esigenza di garantire a coloro con cui lo straniero intende ricongiungersi dignitose condizioni di vita, dovrebbe essere un obiettivo fondamentale della società civile.

E' tuttavia un diritto che a tutt'oggi, per quanto riguarda il contesto italiano, è reso sempre più complicato dai percorsi burocratici e oltretutto limitato al coniuge ed ai figli minori: i figli maggiorenni sono esclusi, a meno che non siano invalidi totali. Se invece è un figlio maggiorenne che desidera farsi raggiungere in Italia dai genitori, lo può fare solo se i genitori hanno superato i sessantacinque anni e se non ci sono altri fratelli nel Paese di origine; oppure, se ci sono, devono essere impossibilitati al sostentamento dei genitori "per documentati gravi motivi di salute".

E' stato da tempo aggiunto un doppio passaggio burocratico presso le nostre rappresentanze diplomatico-consolari: il primo per autenticare i documenti che attestano i rapporti di parentela; il secondo per il rilascio del visto di ingresso. Spesso è già difficile un solo passaggio nelle nostre rappresentanze diplomatico-consolari; già la sola trafila per il rilascio del visto spesso scoraggia anche i più intenzionati ad agire nel rispetto della legalità.

Una ricerca sulla realtà immigratoria di Milano, ha rilevato che la metà degli immigrati ha impiegato più di sette anni per il ricongiungimento dell'intero nucleo familiare.

Sui *latinos*, come spesso sono denominati i cittadini provenienti dalle nazioni latinoamericane, non ci sono sostanziali rilievi per quanto riguarda l'aspetto della devianza. Sulla realtà giovanile grava tuttavia il fenomeno, piuttosto residuale delle *bande*, delinquenziali, che danno spunto per porre a tema almeno tre percorsi.

Anzitutto il percorso dell'educazione, che comprende un progetto realistico, l'adesione ai valori fondamentali, il rispetto delle regole, la prevenzione. Significativamente la Chiesa italiana ha avvertito la necessità di organizzare la propria azione per il decennio 2010-2020 alla luce dell'urgenza educativa. Sull'argomento relativo all'immigrazione, gli "Orientamenti pastorali per il decennio" al n. 14 portano il titolo: "Dall'accoglienza all'integrazione". Al suo interno si legge che una "particolare attenzione va riservata al numero crescente di minori figli di stranieri".

Trattando dei minori stranieri si profila un secondo percorso decisivo: la cittadinanza. Sono i giovani minori, ed in particolare quelli nati in Italia da genitori stranieri, a spingere verso una necessaria riforma della legge sulla cittadinanza, che metterebbe l'Italia in linea con l'Unione Europea.

A fronte di un'immigrazione stanziale e di una crescente sensibilità per i diritti dei minori, quasi tutti gli Stati europei, infatti, hanno introdotto, o rafforzato se già l'avevano, l'elemento dello *ius soli*, l'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio. Attualmente, invece, vige il principio dello *ius sanguinis*, ovvero l'acquisto della cittadinanza per discendenza o filiazione, cosicché il figlio di stranieri nato in Italia non è italiano e solo la residenza legale ed ininterrotta fino al raggiungimento della maggiore età gli consentiranno di farne richiesta e di diventare cittadino.

Su tale specifico punto, nel corso della passata legislatura, sono state presentate numerose proposte per riforma. Nella seduta del 7 febbraio 2007 la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha adottato il testo unificato per modificare le norme sulla cittadinanza, che tra gli elementi costitutivi ha per l'appunto il passaggio epocale dallo *ius sanguinis* allo *ius soli*, che tra l'altro sanerebbe l'incertezza per i figli degli immigrati di risiedere in Italia una volta raggiunta la maggiore età.

Le lungaggini per un tale passaggio rischia di rafforzare la costituzione di *enclaves* autoreferenziali ed il senso di disaffezione, se non di aperta rottura, nei confronti della società in cui si vive.

Un terzo percorso è quello dell'educazione alla legalità. E' una delle azioni che l'Ufficio Nazionale Immigrati e Profughi della Fondazione Migrantes conduce da anni attraverso Corsi di formazione giuridica rivolti primariamente al volontariato nelle Regioni italiane di maggiore densità immigratoria. La conoscenza delle norme che presidono ad un corretto ingresso e ad una corretta permanenza nel territorio italiano, la promozione dei diritti e dei rispettivi doveri, l'azione di *advocacy*, l'elaborazione di proposte migliorative alle norme giuridiche sull'immigrazione, è un contributo che con impegno e con importanti frutti stiamo dando per un'inclusione fruttuosa, rispettosa dei diritti delle persone immigrate, e per il bene comune.

## **MISURE DI CONTRASTO**

Le misure volte a contrastare l'immigrazione clandestina verso il nostro Paese possono essere suddivise in due macrogruppi:

1. misure di contrasto nei confronti di stranieri irregolarmente presenti sul territorio o che si presentano alle frontiere aeree e terrestri.
2. misure di contrasto all'immigrazione clandestina via mare.

La prima categoria ricomprende le seguenti misure:

- a) Respingimento;
- b) Espulsione;
- c) Trattenimento nei C.I.E.;
- d) Ordine del Questore;
- e) Riammissione.

Il respingimento è un provvedimento che può essere adottato da:

1. Dirigente P.S., della polizia di frontiera, nei confronti di cittadini di paesi terzi che non sono in regola con la normativa che regola l'ingresso sul T.N., prima che questi entrino;
2. Questore, nei confronti di stranieri fermati in posizione irregolare immediatamente dopo il loro ingresso; questi ultimi potranno essere rimpatriati nel loro paese di origine o di provenienza. In assenza di documenti validi di identificazione, gli stessi potranno essere collocati nei Centri di identificazione ed espulsione.

Il provvedimento di espulsione può essere adottato da:

1. Prefetto, nei confronti di immigrati che sono entrati nel T.N. sottraendosi ai controlli di frontiera o che si siano trattenuti senza aver richiesto il permesso di soggiorno;
2. Ministro dell'Interno, nei confronti di stranieri pericolosi per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato.
3. Autorità Giudiziaria, qualora l'espulsione sia disposta come misura alternativa alla condanna a conclusione del processo o sostitutiva della pena per lo straniero già in carcere, ovvero come misura di sicurezza perché lo straniero è ritenuto pericoloso socialmente.

---

<sup>1</sup> Primo dirigente della Polizia di Stato, Direttore Servizio Immigrazione, Direttore della Polizia delle Frontiere del Dipartimento della P.S., Roma

La misura del trattenimento nei Centri di Identificazione ed Espulsione è adottata nei confronti di stranieri che, gravati da un provvedimento di espulsione o di respingimento, non possono essere accompagnati alla frontiera per la mancanza di un documento di identificazione o per l'assenza del vettore aereo. Tale misura deve passare al vaglio del Giudice di Pace.

Attualmente il trattenimento può arrivare sino ad un termine massimo di 180 giorni (30+30+60+60); ogni proroga del periodo di trattenimento, finalizzata a rimuovere gli ostacoli al rimpatrio, deve essere convalidata dal Giudice di Pace.

L'Ordine del Questore è il provvedimento adottato nei confronti di cittadini stranieri gravati da espulsione che, a seguito del trattenimento in un C.I.E., non sono stati identificati entro i termini di legge; l'interessato deve autonomamente lasciare il territorio nazionale entro 5 giorni; l'inottemperanza all'ordine è punito con la reclusione.

Con la riammissione lo straniero è rimandato nel Paese di ultima provenienza, sulla base di specifici Accordi con quel Paese, in mancanza di requisiti all'ingresso in Italia.

Il rinvio rientra nella categoria "misure di contrasto all'immigrazione clandestina via mare", si tratta di una misura adottata a seguito di una procedura che avviene, in acque internazionali, nei confronti di un'imbarcazione con stranieri a bordo.

I presupposti su cui si fonda tale misura sono:

- la Convenzione e i Protocolli delle Nazioni Unite contro i crimine organizzato transnazionale;
- il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria;
- il principio generale secondo cui gli Stati hanno il dovere di cooperare tra loro;
- gli Accordi e le Intese in vigore tra l'Italia e il Paese terzo, che possono individuare le misure opportune per contrastare suddetto fenomeno;
- il decreto interministeriale 14 luglio 2003.

## **MUTAMENTO DEL FENOMENO**

Nel corso degli ultimi due anni si è registrato una notevole riduzione del numero di clandestini giunti sul territorio nazionale, tale variazione è dovuta principalmente ad una maggiore efficienza nell'applicazione delle misure di contrasto sopra descritte.

Per ciò che concerne l'Italia, la diminuzione degli arrivi è principalmente dipesa da:

- le operazioni di rinvio effettuate in acque internazionali, congiuntamente ad unità navali estere;
- le recenti modifiche della legislazione nazionale che regola l'immigrazione, quali:
  1. l'introduzione del reato di ingresso e permanenza illegale sul territorio dello Stato, punito con un'ammenda e con l'espulsione adottata dall'Autorità giudiziaria;
  2. l'aumento del termine massimo di trattenimento nei C.I.E., passato da 60 a 180 giorni;

- le iniziative finalizzate alla cooperazione con altri Paesi terzi, che collaborano nel riconoscimento di propri connazionali, per riammetterli sul proprio territorio;
- una maggiore incisività nei controlli presso i principali porti italiani nei confronti di autoarticolati sovente utilizzati per nascondere clandestini in arrivo, principalmente, dalla Grecia;
- le verifiche su pescherecci diretti verso l'Italia, sospettati di trasportare clandestini;
- l'impiego di mezzi aerei della Marina Militare, della Guardia di Finanza e delle Capitanerie di Porto, per il costante monitoraggio del Canale di Sicilia e del Canale di Malta.

Il traffico di migranti è sempre più gestito da organizzazioni criminali in grado di reagire prontamente alle misure di contrasto predisposte dai Paesi impegnati nella lotta all'immigrazione clandestina.

Non a caso se il flusso migratorio, via mare, proveniente dal nord-Africa e diretto in Sicilia è stato, quasi del tutto, bloccato per altro verso si è registrato un incremento degli arrivi di clandestini sulle coste calabro-pugliesi di stranieri prevalentemente in arrivo dalla Turchia e dalla Grecia, che fuggono dai Paesi di origine ove rischiano di essere perseguitati.

Infatti, analizzando le nazionalità degli stranieri sbarcati si è potuto notare come l'immigrazione dal nord Africa coinvolga prevalentemente migranti che si spostano per motivi economici mentre quelli provenienti da Grecia e Turchia sono migranti che fuggono da guerre e persecuzioni religiose.

Una componente della presenza illegale di stranieri in Italia è costituita dagli "overstayers" ovvero quegli stranieri che giungono nel territorio Schengen muniti di visto di breve periodo rilasciato da rappresentanze diplomatiche europee, e che al termine del periodo di soggiorno autorizzato, permangono illegalmente sul territorio.

## Yeyo Washington CRUZ PLAZA<sup>1</sup>

Las políticas de represión migratoria que se aplican en la Unión Europea y en Norte América son atentatorias a la dignidad humana. Se ha criminalizado la condición de migrantes a tal punto que los ordenamientos legales en dichas regiones han dispuesto acciones públicas “cacerías humanas” para descubrir, sancionar y expulsar a seres humanos considerados ilegales, irregulares o indocumentados sin importar siquiera el hecho de que muchos de ellos son padres de niños y niñas nacidos en la nación que los reprime.

Más de cinco millones de menores nacidos en los Estados Unidos de América han quedado desarraigados de sus padres porque ellos fueron expulsados por ser “irregulares”, todo ello en flagrante violación a los derechos del niño, del derecho a la unidad familiar y de los instrumentos internacionales de derechos humanos que sancionan toda forma de discriminación.

Se tortura física, mental y psicológicamente a padres e hijos de migrantes..

En la Unión Europea han surgido millares de sociedades xenofóbicas que se reúnen a la luz pública para organizarse en la represión migratoria. Sin que los Estados europeos cumplan su compromiso internacional de erradicarlas. Las agresiones y homicidios de inocentes seres humanos por presentar características físicas de ser extranjeros se multiplican por doquier.

Se sanciona y apresa a los empresarios que les dan oportunidad de trabajo, a las familias que los hospedan, a las escuelas y universidades que los educan, a los médicos que los atienden. Han sembrado el pánico.

¡Insólito! La Organización de las Naciones Unidas ha implementado organismos que solamente protegen a los migrantes regulares, y desamparan expresamente a los considerados irregulares, como lo es la OIM, Oficina Internacional del Migrante. También ha celebrado instrumentos internacionales que dividen a los seres humanos entre legales e ilegales, protegiendo a los trabajadores regulares y excluyen a los irregulares o indocumentados como es la Convención de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

¡Ya basta! Tenemos que impedir criminalizar la condición de migrante. El migrar no constituye delito. ¡No existen seres humanos ilegales! ¡No existen seres humanos irregulares!

Más de mil millones de habitantes del mundo, provenientes de Ecuador, Sudamérica, Centroamérica, el Caribe, África, Asia y hasta de la Europa Oriental son perseguidos por su condición de migrantes.

Contra la discriminación migratoria necesitamos una política solidaria universal que proclame que la movilidad es un derecho humano, y como tal inalienable.

---

<sup>1</sup> Miembro de la Asamblea Nacional, Asembleista por los Migrantes de Europa, Asia y Oceanía, Quito

La política migratoria universal que planteamos es una acción efectiva, inexorable, irreversible y finalista que debe ser promovida por un estadista o grupo de estadistas que quieran adoptar la Declaración del Derecho a la Movilidad Humana, proyecto presentado en el IV Foro Social Mundial de las Migraciones, Quito-Ecuador, por Franklin Moreno Quezada, representante del Colegio de Especialistas en Derechos Humanos del Ecuador.

Es un derecho humano, la búsqueda de un nivel de vida adecuado que le permita a todo ciudadano, y a su familia, asegurar el desarrollo de sus potencialidades intrínsecas para hacerlo autónomo, y fraterno.

Es un derecho humano, el acceso al trabajo como derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía de toda sociedad.

Es un derecho humano, el derecho a circular libremente y fijar la residencia en el territorio de un Estado.

Es un derecho humano, el derecho al desarrollo, el ser humano principal, protagonista, y beneficiario del desarrollo que promueve con su aporte laboral. El migrante dondequiera que esté es sujeto central de todo proceso global de desarrollo, por lo tanto no puede ser excluido, ni discriminado, ni criminalizado por ningún Estado, o grupo de Estados.

Considero que los millares de organismos no gubernamentales, que en representación de la sociedad civil defienden los derechos y libertades fundamentales del ser humano deben hacer un puño para enarbolar una acción universal tendente a lograr el reconocimiento de la comunidad internacional que el migrar es un derecho humano.

Esparcidos por la tierra las ONGs promueven la defensa de los niños migrantes, de las madres migrantes, de los trabajadores migrantes, de las comunidades migrantes, de los adultos mayores migrantes, del acceso a la educación de los migrantes, de la seguridad social para los migrantes. Brillante, ejemplar, noble y solidarias acciones que reivindicar los derechos fundamentales del migrante, pero formulo una acción conjunta tendente a erradicar de una vez, y definitivamente, toda forma de discriminación migratoria con el reconocimiento del derecho a la movilidad humana. Exhorto a una cooperación internacional de la sociedad civil.

La representación de los migrantes de Europa, Asia y Oceanía, que ejerzo en la Asamblea Nacional del Ecuador evidencia que desde la sociedad civil los defensores de los derechos y libertades podemos obtener poder, y fortalecerlo con la acción común.

El contenido del proyecto de la Declaración Universal del Derecho a la Movilidad Humana, es amplio, progresivo e interrelacionado con otros derechos afines, que resalto:

El migrar es un derecho universal; El migrar no constituye delito; Los hijos de los migrantes nacidos en el territorio en que residen, son nacionales de dicho Estado; Nadie puede ser desarraigado de su núcleo familiar migratorio; Es ilícito todo acto de exclusión, represión, agresión o tratamientos crueles, inhumanos o degradantes por la condición de no ser nacional del Estado en que residen;

Son prohibidas las privaciones de libertad personal, violencias, torturas físicas, sexuales, mentales o psicológicas, desalojos forzosos y expulsiones masivas por razones migratorias; Los Estados pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales para la inclusión social global.

Es propicia la oportunidad que me brinda el Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar ( del Ecuador, Sur América), para que, desde su ventana educativa, convocar a una acción política universal para vindicar el derecho a la movilidad de más de mil millones de migrantes hermanos.

Es mi anhelo que todos los organismos de la sociedad civil y todos los gobernantes de los países que envían migrantes asuman una acción global de reivindicación definitiva a la discriminación migratoria.

Los migrantes del mundo ansían la existencia de un mecanismo vinculante con garantía de la comunidad internacional que garantice su derecho a la movilidad. Esta acción que invoco tiene que germinar desde los países que envían migrantes hasta fortalecernos con un número de estados latinos, caribeños, africanos, asiáticos y conformar un número suficiente para ser escuchados en las Naciones Unidas.

Mientras ello suceda, iniciemos las acciones entre los Estados de las distintas regiones geográficas: Andina, Unasur, Centroamérica, Caribe, África y Asia.

**!El mañana, es hoy!**



**MIGRAZIONE, COOPERAZIONE E COSVILUPPO**

**MIGRACIÓN, COOPERACIÓN Y CO-DESARROLLO**



Cominciamo con l'ultima sessione di questa significativa occasione di riflessione sul tema dell'immigrazione: sui diritti, le politiche e le prospettive. Il tentativo fatto in queste due giornate è stato quello di guardare il tema da differenti angolature, cercando di capire quali sono – accanto all'identificazione dei problemi – le prospettive sulle quali noi intendiamo muoverci, o riteniamo che sia possibile trovare delle strade da percorrere.

Il tema di quest'ultima sessione è "Migrazione, cooperazione e cosviluppo". Credo che sia risuonato, soprattutto nel corso delle sessioni di stamattina, come il tema dell'immigrazione essendo un fenomeno strutturale del nostro tempo -ancorché forse non percepito come tale, ma vissuto come emergenza continua anche nelle scelte che si fanno – sia strettamente legato al tema della disuguaglianza di sviluppo, della povertà, delle situazioni di squilibrio che esistono nel mondo. Esiste un legame quindi tra il tema della migrazione e quello che della cooperazione che negli anni ha cercato tra molte difficoltà di provare a dare un contributo alla crescita dei paesi più bisognosi. Mi pare significativo il fatto che venga usato questo termine: non migrazione, cooperazione e sviluppo, ma migrazione, cooperazione e cosviluppo – proprio per significare il fatto che non c'è possibilità di sviluppo se non si fa oggi un ragionamento che metta in gioco tutti gli attori che sono presenti nel sistema, che metta in gioco chi è nella necessità di fare un salto nella sua prospettiva di sviluppo e chi si mette nella dimensione di favorire questo processo di sviluppo.

Credo che su questa tematica noi potremmo dire molto su quello che la cooperazione – non solo la cooperazione italiana, ma la cooperazione internazionale – ha fatto e sui risultati ottenuti in questi anni, probabilmente alcuni di molto successo, altri più faticosi e più difficili. Certamente la cooperazione, o quanto il Nord del mondo sviluppato, se così vogliamo dirla, ha fatto in termini di cooperazione, non è riuscita a risolvere, perlomeno nelle sue radici profonde, il problema della disuguaglianza e differenza di sviluppo, tanto che continuiamo a vedere molteplici effetti del mal sviluppo di cui uno è quello delle migrazioni. Le migrazioni sono uno degli elementi caratterizzanti delle società moderne: si migra perché si cerca una soluzione migliore. Allora il ragionamento che, in quest'ultima seduta plenaria vorremmo fare – e vorremmo essere aiutati a fare dalle persone che sono qui sedute intorno a questo tavolo – è come ripensare una modalità di lavorare insieme affinché questa cooperazione non sia soltanto qualcosa che risolve problemi locali, ma qualcosa che cerca di individuare delle strade che siano più globali, più di cornice, più strutturali.

Ecco allora le questioni che pongo alla riflessione degli illustri ospiti

Quali strumenti la cooperazione deve usare perché questo percorso si possa – ammesso che si possa – riavviare o meglio perché si possa in maniera più incisiva attraverso gli strumenti tipici della cooperazione contribuire a dare soluzioni più efficaci? E' un problema di volontà politica, un problema di risorse, di volontà politica e di risorse allo stesso tempo, è un problema di difficoltà da parte degli Stati cosiddetti in via di sviluppo o di economie di transizione che fanno fatica anche a individuare al loro interno dei percorsi per uno sviluppo diverso? Inoltre, ancora una volta, qual è il ruolo –domanda che io pongo qui ai relatori - che possono avere anche le persone che scelgono di

---

<sup>1</sup> Presidente Comitato Gestione Fondi per il Volontariato (COGE Lazio), Membro IIDU

migrare per motivi diversi alla ricerca di un'opportunità di vita migliore e che quindi accettano di vivere in una condizione che è ancora sicuramente di fatica e di debolezza, ma che attraverso le risorse che producono – se ne è parlato stamattina delle rimesse che mandano a casa – rappresentano certamente un elemento che potrebbe contribuire in qualche modo allo sviluppo di quelle realtà? Quali possono essere i percorsi per una valorizzazione delle persone che migrano avendo anche delle *skills* alte e magari fanno fatica a pensare di ritornare e riportare quel bagaglio di competenze che hanno acquisito nei luoghi da cui provengono?

Infine, se ancora è possibile oggi pensare ad un sistema di migrazione circolare –un tema di cui molto si è discusso in questi ultimi anni – cioè di una migrazione che sia temporanea e che preveda la possibilità di ritornare nel paese di provenienza per portare un contributo, un contributo in termini di crescita, un contributo in termini di miglioramento in quel paese, e se ancora è possibile, anche attraverso accordi bilaterali tra gli Stati, ripensare a progetti a favore della classe dirigente dei paesi cosiddetti in via di sviluppo, progetti che siano di accompagnamento, di formazione nonché di supporto in quelli che sono dei processi non solo di sviluppo economico, ma anche di sviluppo democratico, perché molte volte le due cose si accompagnano? Ecco, credo che queste siano un po' delle suggestioni che mi paiono importanti in quest'ultima sessione.

Io comincerei dando la parola a Francesca Lagomarsino, che è una sociologa che lavora come ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze Antropologiche dell'Università di Genova, e che si occupa da molti anni processi migratori internazionali con particolare riferimento ai flussi latino-americani, quindi al tema di cui ci siamo occupati in questi giorni.

En la consideración de los posibles vínculos entre migración y desarrollo de los países de origen me parece fundamental empezar por precisar sobre el alcance del asunto al que nos referimos. Por mi parte y para efectos de esta exposición, entiendo por desarrollo el mejoramiento sostenido y más o menos generalizado, de las condiciones de vida materiales, culturales y sociales de una población, sustentado en las capacidades de las personas (“capital humano”), la competencia para la interacción de ellas en pro de intereses colectivos (“capital social”) y en la disponibilidad de recursos económicos (“capital financiero”), que constituyen medios para ese mejoramiento y no el fin.

Dicho lo anterior, las migraciones deben implicar cambios positivos en la disponibilidad de los mencionados capitales en el origen, si se espera que constituyan un impulso a su desarrollo. Tales cambios estarían a cargo de las experiencias y aprendizajes diversos, formación de redes sociales en origen y destino, y movilización de recursos económicos, que se concretan y repercuten en los países de origen (particularmente en algunas comunidades), a través de las prácticas transnacionales de los migrantes, mediante las cuales mantienen vínculos con ellos y en la medida en que retornan a los mismos países.

Aunque esas prácticas alcanzan los más diversos espacios de la vida social, en especial la cultura, la política y la economía, la atención y el debate se han centrado en esta última, descuidando, desafortunadamente, los otros espacios, que de igual manera, o eventualmente mayor, podrían llegar a contribuir al desarrollo.

Sometiéndonos a la tendencia y empezando entonces por la economía, digamos que un migrante aparece dentro de ella, en principio, como un agente cualquiera, que se desenvuelve dentro de la comunidad de acogida y realiza actos de consumo, ahorro, inversión, pago de impuestos y ayuda a otras personas. No obstante, en la medida que conserva lazos con su país, mantiene gustos y apetencias definidos por su origen y piensa en el retorno, ese comportamiento entraña prácticas particulares que comprometen también a las economías de salida (origen) y que caben dentro de lo que se ha dado en llamar el transnacionalismo, en este caso económico, de las migraciones.

Quizás por su extensión, la práctica transnacional por parte de los migrantes más observada ha sido el envío de remesas a sus familiares y otros relacionados, cuya magnitud, al superar la de los recursos que los países ricos destinan como ayuda al desarrollo, ha creado la ilusión de un nuevo camino para alcanzar lo que la misma no ha logrado. La mayor esperanza parece haberse volcado hacia las remesas sociales, que superan el marco de la ayuda familiar y pretenden atender necesidades variadas (asistencia a grupos específicos, infraestructura, festividades, empleo, etc.) en las comunidades de origen, tomándose como paradigmático el caso de los clubes de mexicanos en Estados Unidos y el programa 3 x 1, que potencializa las remesas sociales complementándolas con otros recursos de los gobiernos federal, estatales y locales.

Menor atención han despertado, también en lo económico y con posibilidades de impactar (no digo causar) el desarrollo, los emprendimientos productivos de los migrantes, tanto los que

---

<sup>1</sup> Director Grupo de Investigaciones en “Movilidad Humana”, Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero ALMA MATER, Universidad Tecnológica de Pereira

realizan en sus países de origen, al regresar o aún sin hacerlo, a través de sus allegados, o en el mismo destino, tomando el origen como mercado o como proveedor.

Pero aún menos interés ha despertado el aprovechamiento económico en origen y destino de esas prácticas transnacionales por actores diferentes de los mismos migrantes y sus familiares, particularmente a través de la explotación de los “etnomercados” (consumo de los bienes de la tierra, en muchos casos de producción industrial: cervezas, gaseosas, harinas, vestuario, etc.), los viajes de migrantes y sus familias entre origen y destino, su turismo, las telecomunicaciones, la transferencia de las remesas y el manejo de encomiendas. Quizás aquí, aparte del beneficio de los empleadores, está el gran negocio de la migración, con impactos sobre el desarrollo (en origen y destino) aún por evaluar.

Los hechos mencionados inciden, presumiblemente de manera positiva, en la situación económica de los hogares asociados a la migración y eventualmente en la de sus comunidades, así como en la de toda una serie de otros actores, pudiendo repercutir en los valores nacionales o locales de muchas variables, empezando por las que muestran el desempeño internacional (balanza de pagos y comercial, especialmente) y siguiendo con el gasto, ahorro e inversión, consumo producción y empleo.

En espacios diferentes al económico, las prácticas transnacionales de los migrantes y el retorno de estos, dependiendo de las comunidades donde se haya experimentado la migración y los grados de integración a ellas, hacen pensar en: transferencia de aprendizajes e influencias culturales en el origen; reconocimiento, y quizás respeto, de las diferencias, particularmente por la vivencia de ser minoría; disposición de otros patrones de comparación de las normas de comportamiento vigentes; valoración de otras formas de sujeción a la ley; y, en fin, en un conjunto de situaciones poco estudiadas, pero cuyo efecto intuyo positivo y útil, sobre todo para la construcción de nuevas ciudadanías, que en varios de los países de origen, por lo menos en Colombia, estamos requiriendo.

Pero los beneficios de la migración sólo se logran después de asumir algunos costos, que deberían ser más tenidos en cuenta en el momento de hacer los balances, y que sufren, aunque no en todos los casos, los mismos migrantes, sus familias y las comunidades: sobreexplotación laboral, horas extras o jornadas adicionales, xenofobia, discriminación, duelos, soledad, ausencias, nostalgias, privaciones materiales y afectivas, déficits de cuidado, efectos perversos de los mayores ingresos (consumismo, parasitismo y dependencia), pérdida de talentos, debilitamiento del tejido social, etc.

No obstante la complejidad del tema migración y desarrollo de los países de origen, la variedad de actores comprometidos y beneficiados y afectados con la migración y la existencia de otras situaciones por fuera de la economía capaces de impactar, el asunto ha tendido a reducirse a lo económico y dentro de ello a las remesas y a su “uso productivo”. Y como las remesas son enviadas por los migrantes y usadas por sus familias, se ha pensado que unos y otros son los responsables directos del supuesto impacto de la migración en el desarrollo.

Lo anterior nos sugiere que es necesario repensar varios tópicos respecto al vínculo entre migración y desarrollo en origen:

- Los procesos mediante los cuales la migración puede asociarse al desarrollo en origen (particularmente local), sin tener lo económico como único referente, y menos a las remesas y su gasto, como único aspecto de ello. Pensar, como se ha hecho con la búsqueda de alternativas para el “uso productivo” de las remesas, en el aprovechamiento de las otras expresiones de capital financiero, así como del humano y del social generadas por las migraciones dentro de estrategias de apoyo al desarrollo.

- Los ámbitos espaciales donde tal relación puede cobrar significado, esto es si cabe pensar en desarrollo nacional o apenas local, en las áreas de mayor influencia migratoria.
- Los actores comprometidos, más allá de los migrantes y sus familias.
- El tipo de proyectos capaces de potenciar los vínculos entre migración y desarrollo

Con relación al último punto, cabe pedir a quienes promueven el **codesarrollo** desde los países de destino, particularmente a quienes lo plantean como política pública, que lo expliquen de manera más clara a los países de origen o, mejor aún, que lo redefinan con estos, buscando que el prefijo **co** adquiera su verdadero sentido, y que al implementarlo se obre de forma consecuente.

Para terminar digo, con mentalidad pragmática y conociendo las posiciones contrarias, que, dado el actual estado de cosas de la economía mundial y las políticas migratorias de los países receptores, los programas de migración temporal (eventualmente circular) constituyen una alternativa interesante para la gestión de las migraciones y tienen potencialidades para impulsar de manera consciente el desarrollo de las comunidades (no de los países) de origen. Adicionalmente, constituirían, a mi juicio, un buen escenario para poner a prueba el codesarrollo, en la nueva perspectiva que está requiriendo. Con esto no quiero pensar en la migración temporal como única posible, ni siquiera como la predominante, pero sí, insisto, en una alternativa, que, incluso, es deseada por algunos grupos de migrantes (no sólo por los empleadores), como lo he constatado en Colombia. El asunto es, en términos coloquiales, "para conversarlo" y no dudo que en mi país y en su gobierno pueda encontrarse un buen ambiente para ello.

Reitero mis agradecimientos por la oportunidad de acudir y expresarme en un escenario tan importante como este seminario.

La presenza latinoamericana in Italia è di vecchia data. La stessa emigrazione italiana in America latina, dalla fine del '800 alla metà del '900, determinò uno stretto rapporto fra le due sponde dell'Atlantico, una relazione tra italiani di qui e di là. Il legame tra i paesi ha cambiato le sue caratteristiche nel tempo ma è sempre rimasto stretto.

In questo quadro, non fu sorprendente l'accoglienza generosa dell'Italia ai perseguitati politici dalle dittature militari dell'Argentina, del Brasile, dell'Uruguay e del Cile. In termini quantitativi si trattava di un numero molto limitato di soggetti e i percorsi formativi di questi immigranti forzati mostravano chiaramente un'appartenenza alle élite dei loro paesi di origine ma non era importante la loro origine italiana, erano semplicemente "parte di noi".

L'immigrazione latinoamericana nell'Italia di oggi è molto diversa e relativamente recente. Praticamente è con la regolarizzazione del 1995 che emerge nel nostro paese questa realtà consistente di comunità latinoamericane. Si tratta di una migrazione fortemente determinata da fattori economici e dalle crisi sociali dei paesi d'origine, che nel tempo non ha fermato la sua crescita, anche se molti indicatori mostrano che stiamo assistendo ad un rallentamento e ad una discreta mobilità di ritorno. Il dato attuale ci dice che ci sono circa 300 mila latinoamericani legalmente residenti in Italia, cioè l'8,7% della popolazione straniera totale.

A differenza di altri percorsi migratori, questi flussi di latinoamericani diretti verso l'Europa – la Spagna e Italia in particolare – mostrano un'immigrazione al femminile. Oggi, in Italia, le donne rappresentano il 63,4% dei residenti latinoamericani. E a differenza del passato i migranti latinoamericani non provengono da quei paesi che maggiormente hanno accolto l'emigrazione italiana. Oggi sono originari dei paesi andini: ecuadoriani, peruviani, boliviani... Inoltre, appartengono prevalentemente al mondo del lavoro e delle professioni.

Queste nuove comunità latinoamericane, pur in mezzo a tante difficoltà, mostrano un forte inserimento nel mercato del lavoro italiano. In particolare, tante donne latinoamericane risultano fondamentali nelle forme assunte dal welfare italiano che vede un ruolo diretto e crescente delle stesse famiglie nella produzione dei servizi alla persona (attenzione ad anziani, bambini, malati). Le comunità dei migranti latinoamericani mantengono forti legami culturali, sociali ed economici con i loro paesi di origine, tendono ad organizzarsi in piccole realtà associative e mostrano un particolare dinamismo e una significativa coesione interna che le rendono particolarmente interessanti.

Queste caratteristiche del migrante latinoamericano in Italia offrono un quadro particolarmente adatto a verificare il paradigma secondo il quale le migrazioni internazionali generano effetti positivi in termini di sviluppo, sia nei paesi d'origine che in quelli di destinazione. L'inserimento lavorativo dei migranti andini in Italia e il forte legame con i paesi di origine permette di ipotizzare una forma di cooperazione fra i diversi contesti, attraverso il coinvolgimento degli attori della società civile di qui e di là - dal mondo della formazione a quello dell'impresa - promuovendo maggiormente il dialogo dell'Italia con i paesi latinoamericani.

Analizzando il fenomeno migratorio andino in Italia, come si è accennato prima, è fondamentale considerare il ruolo delle associazioni di migranti, in quanto soggetto collettivo capace

---

<sup>1</sup> Ricercatrice, Centro Studi Politica Internazionale (CESPI), Roma

di creare reti sociali transnazionali allo scopo di promuovere coesione sociale – qui e lì – attraverso gli scambi e la collaborazione in progetti di sviluppo per entrambe le sponde.

Le associazioni andine in Italia, a differenza di quanto accade negli Stati Uniti, non sono caratterizzate dalla loro radice territoriale, non sono frequenti infatti le *hometown associations*, tranne nel caso dei “cochabambinos” di Bergamo; addirittura non si osserva nemmeno una tendenza forte verso le associazioni su basi nazionali. Nel rapporto dei migranti andini con i paesi di origine quello che conta sono la significativa attenzione alla valenza culturale e alle opportunità economiche e sociali che si offrono. Tutto ciò le rende particolarmente permeabili alla presenza di cittadini di diverse nazionalità latinoamericane, così come è anche significativa la partecipazione dei cittadini italiani in queste forme associative, anche per il discreto numero di matrimoni misti.

Si potrebbe dire che l’associazionismo andino si propone come promotore e garante della salvaguardia delle culture di origine e dei diritti della comunità che cerca di esprimere. In questo senso, l’associazionismo andino si propone come interlocutore nel dialogo con le istituzioni sia dell’Italia che dei paesi di origine. I valori che condividono la maggior parte delle associazioni dei migranti andini sono quelli di far crescere il senso di cittadinanza nel processo di integrazione in Italia e di migliorare le condizioni socio-economiche del paese d’origine. È pratica acquisita infatti che le associazioni abbinino alle loro attività, una raccolta fondi da inviare (le cosiddette rimesse collettive) per sostenere piccoli progetti di solidarietà. – come accaduto nel progetto Juntos por los Andes in cui 20 associazioni andine con l’assistenza del CeSPI hanno avviato un meccanismo moltiplicatore di fondi, il 4+1 a vantaggio delle comunità d’origine - .

Tuttavia l’associazionismo andino non è rappresentativo. Non sono “parasindacati” dei migranti. Sono piccole e piccolissime, con strutture organizzative deboli, basate sul lavoro volontario dei loro membri. Si può dire che l’associazionismo andino è integrato da un settore dinamico di migranti che trova la sua forza e la sua sostenibilità nella volontà di unire le due sponde del percorso migratorio. Per fare ciò privilegia in particolar modo i rapporti con le organizzazioni dell’associazionismo italiano e con le istituzioni locali. Questi rapporti permettono all’associazionismo dei migranti di trovare un appoggio per formulare progetti – di integrazione e di cooperazione allo sviluppo – e acquisire le competenze necessarie.

Dal nostro lavoro nel CeSPI, svolto con l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni all’interno dell’innovativo progetto MIDLA e quello con il Laboratorio Migrazione e Sviluppo, consorzio di organizzazioni sociali italiane, registriamo una crescente volontà dell’associazionismo andino ad essere maggiormente protagonista nel contesto in cui vive e nel contesto in cui sogna. In tal senso debbono essere letti gli sforzi per avviare e consolidare i loro rapporti con le istituzioni locali italiane che hanno permesso l’avvio di una serie di progetti.

Prevalgono ancora le piccole iniziative di solidarietà, solitamente legate a situazioni d’emergenza o a contesti di estrema vulnerabilità, ma ogni volta di più si propongono progetti di cooperazione legati al sostegno dell’economia locale nei paesi di origine. Questo modo di operare sviluppa un approccio *bottom up* che coinvolge direttamente numerosi attori e diversi livelli istituzionali e offre alle comunità all’estero un ruolo da protagonista.

Si assiste ad una maggiore consapevolezza del ruolo dei migranti andini - nei paesi d’origine infatti numerose sono le iniziative avviate per conoscere e avvicinare il mondo associativo dei migranti al paese d’origine, vd. Senami, governo colombiano e peruviano - .

Si registra anche un ruolo più attivo degli enti locali italiani in attività per favorire l’integrazione e la cooperazione allo sviluppo sotto la spinta delle associazioni dei migranti. Tali sono i casi, ad esempio, del Comune di Milano e di Bergamo e quello della Provincia di Roma. C’è ancora

molto da fare al riguardo e certamente i vincoli di bilancio ostacolano gravemente questo processo, ma è importante considerare che il potenziamento di questo transnazionalismo collaborativo richiede una convergenza ed un'alleanza tra cittadini migranti e cittadini italiani.

Anche nella dimensione economica ed imprenditoriale dei migranti si verifica un altro fenomeno interessante tra le comunità andine in Italia. Esiste, infatti, un folto gruppo di migranti che si distinguono per la propensione a valorizzare le loro capacità imprenditoriali, a voler creare impresa che propone come *core business* il mercato di congiunzione tra il paese d'origine e quello di destinazione.

Il totale delle imprese con titolare immigrato ha registrato una crescita significativa negli ultimi anni: sono passate da 170.000 nel 2004 a 309.000 nel 2008 e ha continuato a crescere, nonostante la crisi, negli ultimi due anni. Le imprese dei migranti andini seguono mediamente questo trend in proporzione al loro peso numerico. Scegliere di diventare imprenditori può essere una strategia di sicurezza familiare che favorisce il ricongiungimento e la stabilità economica non più legata ad un lavoro dipendente e/o non adatto a valorizzare competenze e capacità del soggetto.

Molti di questi imprenditori lo sono diventati infatti per necessità, come meccanismo per progredire socialmente attraverso la valorizzazione delle proprie capacità e competenze. Questa imprenditoria per opportunità cerca di cogliere i vantaggi che offre la loro particolare posizione "di mezzo" tra il paese d'origine e quello di residenza.

Da queste attività derivano una serie di rapporti commerciali e produttivi con i paesi di origine che permettono a questi imprenditori di operare come veri e propri agenti di sviluppo. Queste piccole e piccolissime imprese transnazionali creano delle opportunità per il commercio di prodotti e servizi del paese d'origine, permettendo ai migranti stessi di creare un nuovo capitale sociale fondato sulla loro professionalità.

La partecipazione settoriale di queste imprese è molto composita, ma i comparti delle industrie creative (artigianato e arti plastiche, in particolare) costituiscono importanti punti di forza di queste attività imprenditoriali. I prodotti culturali, inoltre, non rappresentano solamente un'opportunità economica, ma anche un punto d'incontro tra le culture, un'importante chiave per facilitare la mutua conoscenza e l'integrazione delle comunità latinoamericane.

Accanto agli aspetti positivi, tuttavia, si evidenziano alcuni ostacoli allo sviluppo di queste imprese: scarsi o deboli i rapporti con il sistema bancario, difficoltà per l'accesso al credito, forte discontinuità negli investimenti, alta mortalità delle imprese. Inoltre, il circuito commerciale di questi imprenditori è ancora molto limitato e lo stesso mercato delle loro comunità è frammentato.

Quello che va tenuto presente, però, è che si tratta di un fenomeno in crescita e che grazie alla loro presenza, i prodotti tipicamente andini cominciano ad essere meno "esotici".

Una tematica da seguire con particolare attenzione è quella del rapporto tra imprenditoria e rimesse, o più precisamente l'uso del risparmio a fini di investimento. Si tratta di una tematica complessa che normalmente coinvolge l'intera famiglia del migrante investitore. Investire in attività imprenditoriali nel paese di origine richiede di una gestione accurata che spesso non possiedono i parenti o amici rimasti in patria. Per questo motivo il percorso imprenditoriale del migrante difficilmente può essere scollegato dall'ambiente familiare nel quale si sviluppa.

Da questi condizioni e ostacoli all'impresa transnazionale deriva la necessità di ricreare una rete di rapporti più aderenti alla logica economica, cioè di rapportarsi con il mondo economico. Così come l'associazionismo migrante si dinamizza e cresce grazie al rapporto con l'associazionismo e con le istituzioni dei paesi di destinazione e di origine, così l'imprenditoria migrante richiede un rapporto

organico con il mondo imprenditoriale e finanziario dei paesi di destinazione e di origine, avviando percorsi d'integrazione dai tempi ridotti.

Per raggiungere questo obiettivo sarà necessario sperimentare nuovi approcci alla formazione e alla gestione d'impresa che diventino luogo d'incontro e scambio positivo con il mondo imprenditoriale italiano e andino, in particolare con le micro e piccole imprese e con le imprese sociali.

Per concludere questo mio intervento direi che, sia considerando la dimensione sociale dei migranti, cioè l'integrazione e la coesione sociale, sia considerando la dimensione economica, risulta imprescindibile sperimentare nuove forme di partenariato per lo sviluppo che coinvolgano in maniera diretta i migranti. Favorire la cittadinanza attiva dei migranti attraverso l'associazionismo e promuovere l'imprenditoria transnazionale significa creare un possibile percorso che migliori l'integrazione e aumenti le prospettive di miglioramento economico e sociale dei paesi di origine.

Grazie innanzitutto della possibilità datami di portare il contributo della Direzione Generale alla Cooperazione e allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri.

Più che leggere una relazione proverò a riprendere alcune delle suggestioni che sono state fornite qui oggi pomeriggio, cominciando dall'elemento che il Professor Ochoa giustamente dava in qualche modo per scontato, cioè del nesso esistente tra migrazione e sviluppo. In realtà possiamo parlare di due nessi causali, cioè il fatto che livelli differenziati di sviluppo tendono a produrre migrazione e, a sua volta, la migrazione, quando s'innesca in un circuito virtuoso, tende a produrre sviluppo. Naturalmente sono dei nessi che vengono esaltati in un contesto globalizzato come quello attuale. E' significativo però che, di fatto, per molto tempo, queste realtà sono state considerate un po' dei temi separati e si è cominciato a ravvicinarle solo di recente, in qualche modo paradossalmente e quasi un po' in una funzione di supplenza l'uno dell'altro.

La constatazione che le politiche di aiuto allo sviluppo lasciavano in realtà perdurare nei decenni dei grossi squilibri, in termini di sviluppo, ha portato a guardare con maggiore attenzione al ruolo che l'immigrazione poteva avere per colmare questi divari che tutt'oggi sono così forti. Allo stesso tempo, si è riscontrata una difficoltà delle politiche dell'immigrazione a gestire flussi che diventavano, via via, sempre più numerosi, più difficili, più complessi da gestire, questo ha portato alle volte a parlare della cooperazione allo sviluppo come di un modo per aiutare ad affrontare all'origine le cause dei flussi migratori.

Sicuramente a questo collegamento tra le due tematiche ha contribuito una realtà che oggi è sotto gli occhi di tutti: nell'ultimo rapporto della Banca Mondiale su immigrazione e rimesse 2010 si stima che per l'anno corrente 2010 la quantità di rimesse inviate dagli immigrati nei loro paesi di origine dovrebbe aggirarsi attorno ai 325 miliardi di dollari, che è una cifra di molto superiore al tutto l'APS mondiale e superiore anche al prodotto interno lordo di molti paesi in via di sviluppo. Questa connessione è stata riconosciuta in sede Nazioni Unite. A livello internazionale esiste un forum globale su immigrazione e sviluppo che ha proprio il compito di favorire e approfondire il dibattito fra cooperazione e sviluppo con il coinvolgimento della società civile.

Qual è il ruolo che in questo nesso può svolgere l'aiuto pubblico allo sviluppo, quella che in termini correnti chiamiamo la cooperazione allo sviluppo? Ovviamente – l'abbiamo già detto – il volume finanziario dell'APS, non solo quello italiano che in questo momento è particolarmente contenuto, ma, più in generale, l'aiuto pubblico allo sviluppo, è estremamente limitato, e diciamo che oggi il suo valore aggiunto può essere ricercato più nella qualità dei progetti che vengono finanziati, cioè nella loro capacità d'inserirsi in settori dove altre risorse finanziarie sono assenti o carenti, intervenendo così su snodi critici dello sviluppo.

Si accennava ai progetti di formazione e di capacity-building dei quadri dei paesi in via di sviluppo. Ecco, questo è il grande tema della "governance", sicuramente un ambito dove la

---

<sup>1</sup>Consigliere d'Ambasciata, Capo Ufficio America Latina, Direzione Generale Cooperazione e Sviluppo, Ministero Affari Esteri, Roma

cooperazione può dare un valore aggiunto. Noi lo stiamo sperimentando anche con molti paesi dell'America Latina, in Centroamerica e con i paesi dell'America Andina. Sicuramente i programmi sulla "governance" rappresentano, anche con quei valori limitati del finanziamento pubblico allo sviluppo, un valore aggiunto importante perché intervengono su uno snodo critico dello sviluppo dei paesi partner.

Lo stesso discorso credo che possa farsi se guardiamo al ruolo della cooperazione allo sviluppo in relazione all'enorme fenomeno dell'immigrazione a cui è collegato il tema delle rimesse. Ancora una volta, come ricordava il Professor Ochoa, non è soltanto un problema di rimesse, perché le rimesse sono semplicemente un fattore dello sviluppo, il capitale umano è un fattore altrettanto importante. Io credo che il valore aggiunto della cooperazione allo sviluppo possa essere quello di cercare di intervenire su alcuni snodi critici per far sì che le potenzialità di rimesse e capitale umano rappresentate dall'immigrazione possano essere, nei limiti del possibile, ottimizzate, massimizzate nel loro impatto sullo sviluppo dei paesi d'origine. Questo vuol dire, naturalmente, lavorare su una funzione quasi di accompagnamento al processo attraverso il quale questi fattori possono poi riverberarsi sui paesi d'origine. In questo va tenuto presente che Aiuto Pubblico allo Sviluppo e immigrazione sono due fenomeni che presentano una differenza fondamentale: il primo è una politica, quindi vi sono degli attori statali, governativi che si pongono degli obiettivi, mentre l'immigrazione è un fenomeno alla cui origine vi è una somma di decisioni, valutazioni individuali. L'onorevole Cruz ricordava le aspettative e i desideri delle centinaia di migliaia, dei milioni di persone che, appunto, fanno una scelta di emigrazione.

Tipicamente, quindi, programmi di cooperazione allo sviluppo in quest'ambito lavorano su aspetti che attengono la capacità imprenditoriale, la capacità di queste rimesse, non solo di essere trasferite nei paesi d'origine, ma di essere reinvestite, nei paesi d'origine, in veri e propri progetti di sviluppo. A questo proposito, vi è un'esperienza significativa che è stata citata dalla Dr.ssa Corvino, il Progetto MIDLA, che è un progetto che riguarda proprio la possibilità di ottimizzare il potenziale di sviluppo nei paesi d'origine delle comunità latino-americane o, per meglio dire, dei paesi andini, che oggi vivono in Italia.

Il Progetto MIDLA, è un programma che ha previsto il sostegno di iniziative di imprenditoria transnazionale, un po' come quelle che ci ricordava il COPEI, individuale e collettiva, nonché interventi a carattere sociale, a partire da associazioni di migranti in Italia, toccando il tema del trasferimento delle rimesse dall'Italia verso i paesi d'origine, ma anche prevedendo studi e monitoraggio del mercato delle rimesse. Come sapete, c'è una spinta molto forte a ridurre i costi delle rimesse e a valorizzare appunto il loro impatto di sviluppo nei paesi d'origine. C'è anche un'attività, che nasce proprio da quest'aspetto delle rimesse, da parte di istituzioni di finanza solidale, le quali per esempio in Ecuador stanno realizzando dei progetti di microcredito estremamente interessanti. Sicuramente un progetto di questo tipo si pone obiettivi specifici che sono lo sviluppo sociale delle comunità di origine dei migranti, la generazione di reddito e l'utilizzo delle rimesse in progetti di sviluppo e con la partecipazione dei migranti a iniziative di sviluppo dei rispettivi paesi di origine. Questo progetto, ovviamente, nasce da una potenzialità che è quella delle comunità andine in Italia, che assommano oggi a 180.000 persone, nonché dalla propensione imprenditoriale di questa comunità che ha generato, ad oggi, circa 3.000 imprese, come risulta dai dati che abbiamo ottenuto dalla prima fase di questo progetto.

Tocco infine un punto che ha menzionato nelle sue conclusioni il Prof. Ochoa, quello dell'immigrazione temporanea o circolare. Questo è un aspetto che in realtà nasce, per certi versi, più nell'ambito delle politiche dell'immigrazione che in quelle dello sviluppo. E' un'idea che, tra l'altro, ha avuto una certa diffusione soprattutto nel dibattito in Germania sull'immigrazione, cioè quella di un flusso di migranti che non diventino poi definitivamente residenti nel paese di immigrazione, ma che ritornino nel paese d'origine apportandovi non solo il capitale di rimesse ma anche il capitale umano che hanno acquisito ed accresciuto, e che hanno reso un valore transnazionale durante la loro permanenza all'estero. Io concordo con il Prof. Ochoa, sul fatto che è un tema che merita di essere approfondito. Sicuramente è un tema estremamente delicato, perché quello che rappresenta potenzialmente uno strumento estremamente interessante di gestione, almeno in parte, dei flussi migratori, al tempo stesso con ricadute sulle cause dell'immigrazione – dato che questi flussi di ritorno sarebbero destinati, a loro volta, a produrre sviluppo- chiaramente deve fare i conti, ancora una volta, con aspirazioni e aspettative dei singoli migranti. Va però ricordata una cosa: probabilmente non è un caso che questo concetto sia nato in Germania, un paese che ha conosciuto molto prima di noi degli importantissimi flussi migratori, di cui gli italiani sono stati protagonisti in veste di emigrati. In Germania oggi sono residenti circa 500.000 italiani ma, il flusso migratorio complessivo dagli anni Sessanta agli anni Ottanta, in realtà, è stato di due milioni di persone. Ovvero per ogni italiano che è rimasto in Germania ci sono stati tre italiani che sono emigrati in Germania per un periodo più o meno lungo e poi sono rientrati in Italia, apportando appunto questo capitale di risorse finanziarie e di know-how. Quindi, ripeto, concordo molto in questo con il Prof. Ochoa, è sicuramente una tematica su cui è opportuno continuare la discussione.

**LATINOAMERICANI IN ITALIA:**

**TRA STEREOTIPI E CRISI DELL'INTEGRAZIONE SUBALTERNA**

**SLIDE 2**

**Latinoamericani residenti per sesso e cittadinanza al 31 Dicembre 2009**

Totale 324.917

di cui il 62,5% donne

7,7 sul tot. stranieri residenti

**SLIDE 3**

<b>Prime 10 nazionalità</b>	<b>% di donne sul totale</b>	
Perù	87747	60,0
Ecuador	85940	58,7
Brasile	44067	68,9
Rep. Dominicana	22920	64,7
Colombia	19573	63,5
Cuba	16878	75,6
Argentina	11338	55,7
Bolivia	8855	61,2
El Salvador	7213	63,2
Venezuela	5580	67,5

---

<sup>1</sup> Docente Facoltà di Sociologia, Università di Genova

## **SLIDE 4**

### **Come cambia l'immagine sociale**

La discriminazione positiva: l'esilio, la musica, l'indigenismo

La *compassione*/*"simpatia"* per le migranti economiche:

- ✓ donne primo migranti (invisibili)
- ✓ dedite a lavori di cura
- ✓ prossime culturalmente

## **SLIDE 5**

### **Lavoratori nel settore domestico 34,6%**

di cui:

53.461 lavoratrici domestiche

90,2 % sul totale area geografica

8,9% sul totale iscritti INPS

Ultimi dati INPS 2007- lavoratori domestici

## **SLIDE 6**

### **Ministero del Lavoro – 2007**

- ✓ Grazie al lavoro delle assistenti familiari si è potuto registrare un risparmio in prestazioni assistenziali di circa 6 miliardi di euro
- ✓ Intervento di Lea Battistoni - Direttore generale del Ministero del Lavoro al XVIII Congresso Nazionale delle Acli 2007

## SLIDE 7

Dalla discriminazione positiva alla discriminazione negativa



Maschi ubriachi

Vagabondi nello spazio dei cittadini

Giovani banditi

## SLIDE 8

Dalla prosperità utile alla posterità inopportuna (Sayad )



Ricongiungimenti familiari in tempi molto brevi

Crisi del modello *dell'integrazione subalterna* (Ambrosini 1999)



I figli ricongiunti o nati in Italia fanno propri i modelli proposti dalla società di arrivo e rifiutano l'integrazione subalterna dei genitori

## **SLIDE 9**

### **Problemi aperti**

- ✓ Riconoscimento titoli di studio
- ✓ Difficoltà nella realizzazione dei ricongiungimenti familiari non concepiti come un fattore che favorisce integrazione ma come un “costo” aggiuntivo

## **SLIDE 10**

### **Problemi aperti**

- ✓ Precarietà dei permessi di soggiorno in particolare con il compimento dei 18 anni
- ✓ Il drenaggio di cura si riversa sui paesi di origine (Piperno 2010): necessità di una prospettiva transnazionale, programmazione sociale concertata e congiunta

La Asociación Copei trabaja la temática del codesarrollo considerándolo al mismo tiempo :

- **Como un proceso en construcción que busca afirmar la presencia de los inmigrantes a favor del desarrollo.**

Considerando a los migrantes como actores centrales en la temática, ya que codesarrollo es migración y desarrollo, y si los migrantes no tienen un papel activo en vano se habla de codesarrollo.

- **Como mecanismo de innovación de la cooperación internacional.**

Porque es un mecanismo distinto por el grado de transnacionalismo que tienen los movimientos migratorios. La transnacionalidad es un elemento incluyente de las migraciones, que lleva a conocer al menos dos países a la misma vez, creando nuevos mecanismos de cooperación entre sus componentes.

- Como modalidad que enriquece la relación transnacional de los inmigrantes y sus familias en el país de origen.

Las migraciones internacionales se deben considerar en su conjunto con sus familiares, es imposible considerar a los movimientos migratorios sino se consideran a sus familiares. Los familiares están presentes en la decisión de migrar, reciben las remesas, son los “potenciales nuevos migrantes” y cumplen un rol fundamental en el momento del retorno de los migrantes.

### ¿Qué es COPEI?

Es una organización sin fines de lucro, que se esfuerza para mejorar el desarrollo potencial de la migración andina y peruana en Italia y Europa ([www.copeitalia.com](http://www.copeitalia.com)).

Trabaja especialmente en el plano profesional y de liderazgo, con la finalidad de obtener del ciudadano peruano y andino en el exterior la consideración que se merece: ser un actor fundamental del desarrollo.

Consideramos las migraciones como una riqueza social hasta ahora poco promovidas y reconocidas por parte de los países de origen como los de destino. La característica de la movilidad humana en el mundo globalizado están cambiando, las relaciones sociales, culturales y económicas.

---

### Copei se empeña

- En promover el desarrollo equitativo, descentralizado, sostenible y competitivo, frente a los desafíos de la globalización y la desigualdad, el desempleo y la exclusión.
- En el fortalecimiento de la ciudadanía, como en el establecimiento del pluralismo cultural basado en la ley y la promoción de institucionalidad democrática, estable y empresa.
- En Fortalecer los derechos económicos, sociales, derechos políticos y culturales de los ciudadanos andinos en Italia, incluida la mejora de la posición otras comunidades extranjeras y grupos trabajo social con ellos.
- En promover la institucionalidad democrática anclada en la sociedad, tanto en el país destino y

---

<sup>1</sup> Responsable Actividad Internacional, Asociación COPEI, Roma

también en el país de acogida, que facilite los procesos de de inclusión de los inmigrantes, tanto en el la actividad económica en otras áreas de la actividad humana.

- En apoyar el intercambio de tecnología y técnicas de gestión empresarial, priorizando la realidad de las pequeñas y medianas empresas italianas, peruanas y andinas, así cómo crear oportunidades para el desarrollo y el acceso a nuevos mercados internacionales.
- Promover el uso productivo de las remesas. El tema de las remesas y su uso productivo es un tema reiterado en los seminarios y conferencia, sin embargo la mayoría de los estudios reconocen que las remesas son usadas para el consumo en los países de destino. Este punto es un tema que Copei siempre ha trabajado en la utilización productiva de las mismas. Considerando que las remesas son privadas, por lo tanto los generadores de las remesas son los migrantes en el país de acogida y los que definen su uso son los familiares de los migrantes en el país de origen.
- Facilitadores de nuevosde nuevos procesos de integración. Desde el mundo asociativo la integración latinoamericana es vivida como un proceso “natural”, sin el peso de las barreras impuestas, sino compartiendo los valores humanos que unen, la experiencia cultural como elemento unificador e integrador.

La asociación Copei ha tenido un rol fundamental en la formación y fortalecimiento de la Asociación Juntos por los Andes.: [www.juntosporlosandes.org](http://www.juntosporlosandes.org)

También en la formación de la red famigrantes: [www.famigrantes.org](http://www.famigrantes.org)

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

## **COMENTARIOS FINALES**



Nel concludere i lavori del Convegno organizzato dall'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario desidero in primo luogo ringraziare l'Ambasciatore Moreno e l'ILLA per un'iniziativa che ben si inquadra nelle attività che abbiamo promosso nel corso dell'anno per celebrare anche in Italia il Bicentenario dell'Indipendenza dei Paesi latinoamericani.

Un'iniziativa particolarmente opportuna in quanto ha messo a fuoco un tema, quello dei flussi migratori, che in qualche modo risulta centrale nel quadro delle nostre relazioni con l'America latina.

E' noto che i legami fra Italia e subcontinente sono il frutto dell'attiva partecipazione di tanti nostri connazionali alla costruzione delle singole identità nazionali latinoamericane, ma anche del loro impegno a favore del progresso civile, economico, sociale e culturale dei Paesi d'adozione. L'elemento essenziale di questa relazione speciale è in effetti costituito dalla presenza di rilevanti collettività italiane o di origine italiana che hanno favorito una sorta di italianità diffusa che non è andata perduta con il trascorrere del tempo, ma che si è andata progressivamente accomodando alle nuove realtà delle singole identità statuali sudamericane. Non è un caso se nei Parlamenti dell'America latina siedono circa 250 parlamentari di origine italiana.

Ma è anche vero che le nostre relazioni con i Paesi dell'America del Sud sono caratterizzate da una complementarità che è andata aggiustandosi al trascorrere del tempo e alle esigenze dell'una e dell'altra parte. Le grandi ondate migratorie de secoli XIX e XX hanno fornito mano d'opera (ma anche personale altamente qualificato) allo sviluppo ed al progresso delle singole realtà latinoamericane. Subito dopo la Seconda Guerra mondiale l'Italia, uscita distrutta dal conflitto, ricevette un aiuto straordinario da numerosi Paesi della regione. Fra gli anni '70 e gli anni '90, poi, la cooperazione allo sviluppo italiana svolse un grande ed importante ruolo in America Latina, aiutando gli strati più deboli della popolazione, vittime di politiche economiche che ben poca attenzione prestavano alle esigenze di ordine sociale ed umanitario.

Oggi siamo invece in presenza di flussi migratori che, in senso opposto a quello dei decenni passati, attraversano l'oceano alla ricerca di nuove e migliori condizioni di vita in Europa ed in Italia. L'Italia in poco più di due decenni è passata da una situazione di paese d'emigrazione a quello di paese di immigrazione, con una percentuale di stranieri giunta al 7% del totale della popolazione residente: 4,2 milioni di presenze nel 2010, a fronte di 2,8 milioni che si registravano soltanto due anni fa. Di questi, circa 300.000 sono latinoamericani: un dato sei volte maggiore rispetto alle 50.000 presenze del 1991. La comunità latinoamericana è costituita prevalentemente da una popolazione giovane, con un'alta percentuale di presenza femminile, e viene impiegata soprattutto nei settori della collaborazione domestica, alberghiera ed edilizia.

Nello scenario dei prossimi decenni, l'immigrazione si confermerà come un fenomeno strutturale e assolutamente necessario per la società italiana, sia in termini economici che demografici. Tale fenomeno non andrà dunque gestito secondo una logica di emergenza, ma riconosciuto come un'opportunità di cui l'Italia potrà avvalersi, per passare dalla gestione di flussi cui

---

<sup>1</sup> **Ambasciatore, Direttore Generale per i Paesi delle Americhe Latine, Ministero degli Affari Esteri, Roma**

ci si trova di fronte come a un dato di fatto alla programmazione di 'flussi d'elezione', da favorire secondo scelte precise e razionali. Sarà quindi necessario, ad esempio, lavorare ad accordi 'di nuova generazione' in materia migratoria, che possano favorire flussi mirati al soddisfacimento delle reali esigenze del nostro mercato del lavoro, anche attraverso la realizzazione di attività di formazione e selezione dei potenziali immigrati. I Paesi dell'America Latina possono costituire l'ambito 'naturale' di realizzazione di nuove forme di collaborazione in questo senso.

Sono state qui esaminate le problematiche specifiche di questi nuovi flussi migratori, la normativa italiana e quella europea che regolano la materia, le cause dei flussi, le sfide e le devianze, la cooperazione allo sviluppo. Ecco credo che proprio sul tema della cooperazione – inteso nella sua accezione più ampia - si giochi una delle sfide decisive anche nella più complessa prospettiva delle relazioni Europa America Latina. Perché i flussi migratori che giungono dall'America latina se da un lato apportano mano d'opera (spesso assai qualificata) ai Paesi europei, e dunque anche all'Italia, dall'altro sottraggono preziose risorse in termini umani e professionali ai paesi di origine. Senza dimenticare quei flussi irregolari che purtroppo finiscono spesso per arricchire personaggi privi di scrupoli e per alimentare i circuiti della violenza e del crimine. Accanto all'esigenza dell'integrazione nei paesi di destinazione, è dunque altrettanto importante garantire la possibilità, a coloro che lo desiderino, di utilizzare in patria in modo produttivo le esperienze lavorative ed umane realizzate all'estero, nonché di reinvestire i risparmi accumulati.

Fermo restando che l'accoglienza dei migranti, la regolarizzazione dei flussi, una normativa equa ma al tempo stesso rispettosa di diritti e dei doveri di ciascun individuo, costituiscono condizione indispensabile per ogni stato di diritto, è parimenti vero che ci dobbiamo porre insieme ai Paesi di provenienza il problema di come offrire in patria modelli economico-sociali tali da far fronte alle cicliche crisi economiche e di favorire il miglioramento delle condizioni di vita.

Al riguardo riteniamo che proprio oggi, dopo il fallimento della "new economy" e la fine del sogno di uno sviluppo basato sulla speculazione più che sulla produzione, il modello italiano fatto di piccole e medie imprese radicate sul territorio, mai privo di una specifica attenzione verso le problematiche di ordine sociale, continua a rappresentare – più ancora che in passato - un esempio per le economie latino americane.

E' questo in effetti il modello che l'Italia in tutte le sue compenti propone anche all'America Latina. Un modello al centro dell'azione della nostra cooperazione allo sviluppo ma anche della cooperazione decentrata che, nonostante la difficile situazione economica, le nostre autonomie locali continuano a proporre anche al Sudamerica.

In definitiva dunque il modello italiano - se è possibile tracciarne una breve sintesi - può essere riassunto in alcuni concetti: accoglienza dei migranti nella legalità e nel rispetto della normativa vigente, senza mai dimenticare la persona umana in quanto tale; lotta allo sfruttamento dell'immigrazione illegale; aiuto allo sviluppo per far fronte in loco alle difficoltà delle popolazioni meno avvantaggiate ma anche per proporre un modello, quello appunto italiano, che ha saputo far risorgere il nostro paese dalle rovine del secondo dopo guerra fino a trasformarlo in una delle principali economie mondiali.

Ma anche il richiamo alla necessità che i paesi latino americani comprendano che solo attraverso forme di integrazione sub-regionale è possibile combattere il sottosviluppo e rafforzare il ruolo dell'America Latina a livello internazionale. In altri termini la necessità che i Paesi della regione riescano finalmente ad individuare meccanismi di collaborazione che, analogamente a quanto avvenne nell'Europa devastata del secondo dopoguerra, permettano di far fronte alle odierne difficoltà e di assicurare all'America Latina il ruolo che le compete sulla scena internazionale.

E' in questo senso che l'Italia guarda da sempre con favore ai diversi processi di integrazione latinoamericana, così come a quelli di associazione tra tale regione e l'Unione Europea (vedi il negoziato per un Accordo Ue-Mercosur). Proprio l'integrazione dell'America Latina al suo interno e con l'UE sono i due assi centrali dei lavori delle Conferenze Nazionali Italia - America Latina e Caraibi, che l'Italia organizza, con cadenza biennale, dal 2003 e di cui la V riunione si terrà a Roma nella seconda metà del 2011. Le Conferenze, in quanto meccanismo più agile e flessibile rispetto ad un vertice istituzionalizzato, costituiscono ormai un efficace e rodato strumento di politica estera del nostro Paese nei confronti dell'America Latina. Uno strumento da cui l'Italia ha senz'altro tratto beneficio in termini di consolidamento delle relazioni politico-istituzionali e della collaborazione economico - commerciale con i Paesi della regione.

Una maggiore integrazione della regione latinoamericana, sia al suo interno sia nei confronti delle altre aree di coesione del pianeta (su tutte l'Europa, visti i fortissimi vincoli storici e culturali), potrà costituire uno strumento di vitale importanza perché l'America Latina prosegua sulla consolidata via dello sviluppo e gestisca nel modo migliore i flussi migratori dei prossimi anni. Non è un caso se proprio la collaborazione con i Paesi latinoamericani per la gestione dei flussi migratori è stata uno dei temi al centro dell'ultimo vertice UE-LAC di Madrid, nel maggio scorso.

La strada è dunque tracciata, ma occorre ora procedere con convinzione, nella consapevolezza delle grandi opportunità di arricchimento reciproco per tutti i paesi coinvolti.

Anche quest'incontro rappresenta un contributo al dialogo, anch'io penso che si deve riprendere, come diceva il Rappresentante del Ministero degli Interni non ci vogliono molti fondi, e farsi che diventi un iniziativa ricorrente.

Non ho un discorso preparato per queste conclusioni perché era giusto ascoltare quanto emergeva dagli interventi di questi giorni. Quindi non ho l'ambizione di arrivare a delle conclusioni. Avrei però il piacere di sottolineare due o tre aspetti che mi sembrano importanti, soprattutto in una prospettiva futura di occasioni come queste che possano appunto proseguire.

Io appartengo ad una parte del Ministero dell'Interno che è una struttura complessa e vasta e che ha, per così dire, anime diverse. Stamani avete ascoltato me, ma avete anche ascoltato il collega della Polizia di Stato. Io con orgoglio appartengo a quella parte del Ministero dell'Interno che ha come sua missione quella di garantire l'esercizio dei diritti e la convivenza sul territorio. La direzione alla quale appartengo si chiama "Direzione per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo" e io penso che il valore aggiunto di questa dizione – che è sulla nostra carta intestata – sia quello di consentirci il lusso di poter mettere attorno ad un tavolo come questo, gente proveniente da esperienze e da estrazioni completamente diverse. Questo è quello che tentiamo di fare: tentiamo di farlo sul territorio attraverso una rete che è quella dei consigli territoriali per l'immigrazione alla quale partecipano tutte le componenti, comprese le rappresentanze delle associazioni dei migranti. Tentiamo di farlo, naturalmente, ad un livello centrale, coinvolgendo le amministrazioni, le organizzazioni internazionali, l'associazionismo, il mondo accademico e quanto altro possa portare ad un contributo a questo dibattito.

Io non so se nel futuro questo sarà un appuntamento che saremo in grado di ripetere. Me lo auguro, dipenderà da tante cose, ma anche – ahimè – dal Ministro del Tesoro e dai suoi tagli nei bilanci che verranno. Quelli ci sono sempre, quindi, come dire, ce li aspettiamo. Però, per poter realizzare queste occasioni spesso non ci vogliono neanche grandi risorse, occorre soltanto sfruttare le occasioni che ci sono. Qual è, secondo me, un aspetto che da questi incontri di positivo noi vorremmo tirar fuori? Noi siamo convinti che, al di là di qualunque politica nazionale, la più bella e la più completa si possa mettere in campo, e al di là del colore politico e dei governi che si sono succeduti, il problema migratorio è passato da una fase solamente emergenziale ad una fase di regolamentazione strutturata della gestione del fenomeno. Possono piacere, o meno, certe scelte però certamente oggi questo è l'approccio che si va a stabilire.

Un ruolo inevitabile in questa partita lo devono giocare le associazioni dei migranti presenti sul territorio e proprio stamattina è uscito quello che è un po' il nodo del problema, la difficoltà oggettiva, cioè la rappresentatività delle associazioni dei migranti. Chiunque ha a che fare con questo mondo dei migranti si trova davanti delle persone rappresentative, o sedicenti rappresentative, ma spesso dietro queste persone c'è poco o nulla. Stamattina si diceva giustamente che forse non si può chiedere più di tanto ad un certo associazionismo che è fatto di volontario, però sicuramente secondo noi c'è un ruolo che invece possono fare gli Stati d'origine, che è quello di mantenere i rapporti con la diaspora. So che diaspora è una parola che non sempre piace ai migranti, però onestamente in italiano non me ne viene in mente un'altra che renda lo stesso concetto. Io penso che i paesi di origine, in collaborazione con quelli di destinazione e con tutti gli aiuti internazionali che possono esserci, debbano riuscire a dotarsi di un sistema per mantenere i contatti con i propri cittadini all'estero, per tanti motivi, e non ultimo, anzi il primo, per reindirizzare l'importante flusso di rimesse che questi cittadini fanno verso progetti che producano sviluppo.

---

<sup>1</sup> Viceprefetto, Ufficio Relazioni Esterne ed Internazionali, Ministero dell'Interno, Roma

Ecco, io ho provato una certa invidia quando mi è capitato di sentire, frequentando colleghi di altri paesi europei, che qualcuno – mi riferisco soprattutto all’Olanda – ha di fronte a sé degli interlocutori rappresentativi di questo mondo associativo dei migranti. Questa non è la situazione in Italia. Noi speriamo che anche attraverso questi incontri queste iniziative possano crescere, perché senza questo contributo qualsiasi progetto, anche il più bello, nasce un po’ zoppo.

Penso di aver rubato già abbastanza tempo. Naturalmente la collaborazione con l’Istituto Internazionale di Diritto Umanitario siamo convinti che potrà andare avanti e con l’Ambasciatore Moreno si troveranno altre occasioni. Dell’OIM non dico nulla perché è il nostro partner, il nostro miglior cliente in tutto quello che è progettazione e sviluppo di progetti. Il mio ringraziamento ed un arrivederci ad un’occasione prossima.

Es un honor para mí cerrar este seminario que ha tenido el mérito de abordar una cuestión fundamental como las dinámicas migratorias en las relaciones entre Europa y América Latina.

Quisiera ante todo aprovechar la ocasión para presentarme a la comunidad latinoamericana en Italia como nuevo jefe de la misión de la OIM en Roma y agradecer el Instituto de Derecho Internacional Humanitario que nos ha invitado, el Instituto ítalo-latinoamericano que tan amablemente nos ha albergado, las instituciones italianas por su apoyo y a todos los expertos aquí reunidos por la contribución que han dado a este importante debate. Considero este nuevo encargo en la misión de Roma como un reto, una responsabilidad y a la vez una oportunidad que se me brinda para impulsar el diálogo entre Europa y Latinoamérica, a partir del conocimiento personal del potencial del pueblo sudamericano y también de las dificultades que va encarando. Como se ha recordado a lo largo de este seminario, se trata de un desafío fundamental para ambas regiones, Europa y Latinoamérica, cuyos objetivos no pueden prescindir de esfuerzos conjuntos en el breve y largo plazo.

Como recordó ayer la Embajadora Thompson, el 2011 representa para la OIM una meta importante, su 60° aniversario, al cual se unen Italia en cuanto país fundador de la Organización y la Misión de Roma, que ha sido testigo de la evolución de los flujos migratorios en el país durante estos 60 años.

Más de medio siglo caracterizado por importantes cambios por los cuales el fenómeno migratorio se ha hecho más rápido, complejo y a veces imprevisible, alimentado por la globalización, las dinámicas internacionales y los acuerdos bilaterales pero también por los cambios climáticos.

60 años que confirman que la migración internacional es al mismo tiempo inevitable y necesaria, y requiere decisiones políticas responsables que apoyen a los migrantes respetando las sociedades de origen y destino.

A este aniversario se unen otros dos importantes acontecimientos: el 40 aniversario del "espíritu de San Remo", es decir del Instituto Internacional de Derecho Humanitario y, para el pueblo italiano, los 150 años de su unidad.

Bien recordó ayer el Subsecretario Scotti que el fenómeno migratorio es un elemento estructural y necesario para nuestra sociedad, tanto a nivel económico como demográfico. Por lo tanto debe considerarse como oportunidad y no como emergencia, fomentando la integración y los acuerdos de nueva generación con los países de origen.

---

<sup>1</sup> Director de la Oficina Regional para el Mediterráneo, Organización Internacional para la Migración, Roma

La integración como proceso dinámico y bilateral, en particular, es un elemento central de toda política migratoria, en particular si acompañado por la promoción de canales legales de inmigración. En este sentido, felicito los esfuerzos del Ministerio del Interior italiano dedicados a programas que favorecen la integración, también a través de las segundas generaciones, y la intención expresada ayer por el Prefecto Pria de seguir privilegiando la cooperación con los países de origen considerando sus reales exigencias.

Un éxito importante en el marco del proyecto MIDLA ha sido la realización de la página Mandasoldiacasa.it, el portal italiano que compara los servicios de envío de las remesas desde Italia hacia catorce países de origen de los flujos migratorios, entre ellos Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú. La página web, cuya creación ha sido apoyada por el Ministerio italiano de Asuntos Exteriores, recibió la certificación del Banco Mundial como instrumento transparente en línea con los requisitos para los sitios de comparación de remesas. Remesas que, como bien recordado esta mañana, no representan sólo un flujo de capital financiero sino también social y humano.

Las diásporas juegan un papel relevante como una fuente de comercio, capital, tecnología y conocimientos para sus países de origen. Conocer y comprender la naturaleza y frecuencia de las remesas permite a los responsables de políticas maximizar su impacto en el crecimiento económico y el desarrollo de las comunidades en toda la región.

Hemos visto que las políticas de migración, en continuo desarrollo por parte de la Unión Europea, deben seguir siendo el resultado de un diálogo sostenido con los países y las regiones. Igualmente, la investigación sobre los flujos migratorios y sus impactos en lo económico y social a los efectos de potenciar las ventajas de la migración en beneficio de todos los migrantes, países de origen y de recepción, no sólo se hace vital sino imprescindible.

La integración europea ahora ha alcanzado un grado de desarrollo en el que las políticas en muchas áreas de un Estado miembro, afectan las de los demás. Es crucial para el logro de los objetivos europeos de la Unión y para los intereses de América Latina en su conjunto, que las personas puedan trasladarse de un país a otro de manera transparente y bajo reglas constantes, justas y sin obstáculos administrativos innecesarios.

Sin solución a corto plazo a los problemas coyunturales en los países de origen, todas las propuestas de políticas públicas en el tema migratorio tendrán que ver con mejorar las condiciones de vida de los migrantes y paliar los efectos de la migración sobre el bienestar de los migrantes y sus familias. Estamos seguros de que este diálogo no cesará de incrementarse en los próximos años y ocupará la atención también en los temas referidos a los derechos humanos de los migrantes, a sus derechos como trabajadores, a preservar sus vínculos con los países de origen y a la lucha contra la irregularidad y el tráfico en todas sus formas.

Deseo destacar por lo tanto la importancia de este foro, que nos ha brindado la ocasión para avanzar en la comprensión de los fenómenos migratorios entre Europa y Latinoamérica, estimulando algunas reflexiones sobre el impacto de la migración latinoamericana en Europa e intercambiar buenas prácticas. Ojalá podamos encontrarnos el año que viene con el mismo espíritu

que ha animado este debate, y ojalá sea para comparar nuevas prácticas y nuevas políticas que este foro ha contribuido a alimentar.

A 60 años de la fundación de la OIM, 150 años de la unidad de Italia y 40 años del Instituto de Derecho Internacional el escenario migratorio internacional y nacional propone desafíos siempre más diversificados, por los que es preferible una perspectiva global, que permita elaborar soluciones de largo plazo en el interés de los gobiernos de los países involucrados, de los migrantes y de las sociedades de origen y destino.

En esta perspectiva bien se insertan los acuerdos con los países de origen, a nivel regional y bilateral, que incluyan elementos como la lucha a la inmigración irregular y medidas para la integración. La lucha contra la inmigración irregular resulta ser más eficaz cuando los controles fronterizos se complementan con controles específicos al sistema nacional de contratación y empleo, con la denuncia de formas de explotación y cuando los migrantes reciben informaciones sobre sus derechos y deberes. Un proceso de integración, en cambio, pasa a través de la formación, la orientación lingüística y civil, la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, la efectiva puesta en marcha de canales legales de movilidad laboral que favorezcan tanto la emersión de la ilegalidad como el fortalecimiento de las competencias del migrante.

Se ha reconocido varias veces a lo largo de este debate que el contexto europeo es imprescindible para comprender las dinámicas subregionales e internas a los distintos países miembros, no tan sólo desde un punto de vista demográfico. El empuje de la UE hacia una armonización en la materia ha ido avanzando en los últimos años en términos legislativos y políticos, destinando fondos específicos para sostener las políticas de integración, empleo, cooperación con países terceros y protección de los derechos humanos de los migrantes.

La Unión Europea ha reconocido la importancia de América Latina a través de la progresiva inclusión de los países sudamericanos en el diálogo bilateral y birregional. Son éstas oportunidades de diálogo excelentes, orientadas a profundizar el mutuo entendimiento de los retos migratorios planteados y reforzar la cooperación existente.

La protección de los derechos humanos de los migrantes es una condición básica de cualquier política migratoria y pasa a través de la ratificación de los instrumentos de derecho internacional creados para la protección de los derechos de los migrantes y la lucha contra la trata de personas. Este foro ha confirmado que resulta crucial que se amplíe la adhesión a los instrumentos de derecho internacional y regional que contribuyen a proteger a los migrantes o, en general, que fortalezcan los derechos fundamentales, tanto del sistema de las Naciones Unidas como del sistema interamericano o europeo. Al mismo tiempo, existen todavía muchos desafíos para que los instrumentos internacionales constituyan normas universalmente observadas. Muchos ponentes estos dos días han mencionado la importancia de ratificar estos convenios internacionales, en particular el Convenio sobre los derechos de los trabajadores migrantes, destacando la responsabilidad que tienen los Estados para a la protección de los derechos humanos, verdaderas exigencias de los migrantes.

El vínculo entre migración y desarrollo, como demostrado en la última sesión de este debate, es sin duda un eje fundamental del diálogo Europa-Latinoamérica sobre migraciones. En

este contexto, las actividades de la OIM en América Latina se han reflejado en proyectos gestionados por las misiones presentes tanto en Latinoamérica como en Europa, acciones que han aumentado en la última década gracias a los fondos europeos y de la cooperación nacional.

Permítanme destacar la importancia del proyecto piloto MIDLA (Migración para el Desarrollo en Latinoamérica), ya mencionado esta mañana, promovido por la OIM Roma en 2009 y financiado por la Cooperación italiana y que ha pretendido promover un enfoque innovador de la cooperación internacional, desarrollando mecanismos estructurados para la movilización de recursos humanos, técnicos y financieros de los migrantes latinoamericanos residentes en Italia, con específica atención hacia los migrantes procedentes de los Países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) en Italia. De esta forma se intentó promover y sostener el papel activo de los migrantes como agentes de desarrollo, identificando a actores clave así como posibles sinergias entre las comunidades de origen y de destino, corredores de remesas y cadenas migratorias existentes entre los países andinos e Italia.

## CONCLUSIONES

- El continuo movimiento de personas a través de las fronteras es una característica común de un mundo cada vez más globalizado.
- La opción está en las políticas que desarrollen los países y que persiguen encauzar la migración por canales seguros, ordenados, humanos y productivos que beneficien a los individuos.
- Los países necesitan profundizar el estudio de las migraciones a través de datos y estudios técnicos para entender de forma correcta la naturaleza de la misma, sus causas y consecuencias, sus ventajas y desafíos.
- Los modelos de desarrollo económico y social deben lograr erradicar la pobreza, la marginalidad, la inequidad social y la inadecuada distribución de la riqueza los cuales potencian la migración.
- La responsabilidad primordial de la gestión de la migración recae en los estados: cada estado tiene el derecho y el deber de desarrollar sus propios marco jurídico sobre migración, y de proteger la seguridad y el bienestar de su población de manera coherente con los principios y normas internacionales vigentes y en atención a sus acuerdos, tratados, convenios y compromisos con sus grupos de integración como es el caso de España y Portugal con la Unión Europea.
- La integración de los migrantes fomenta cohesión social y estabilidad política y alienta al máximo las contribuciones que pueden hacer los migrantes además de reducir el racismo y la xenofobia.
- En el marco de la preocupación sobre seguridad global, ahora más que nunca, se hace necesario dar respuesta a los desafíos que presenta la migración de una manera abierta y constructiva para reducir los riesgos de los migrantes individuales, sus familias y las sociedades a las que ingresan. Se condena enérgicamente la construcción de muros y barreras físicas como soluciones al tratamiento de la migración.
- Como consecuencia de diversidades culturales imperantes, las iniciativas pueden variar de un país a otro. Sin embargo, el principio de igualdad de deberes y derechos debería ser un común denominador sobre el que se construyan las prácticas de integración de los migrantes.

- La gobernabilidad efectiva de la migración sólo es posible si se tienen debidamente en cuenta los factores económicos, sociales, políticos, humanitarios, de género, de desarrollo, de salud y de medio ambiente, y también las causas originarias de la migración.
- Hay un vínculo estrecho y complejo entre la migración y el desarrollo; si se encauza adecuadamente dicho vínculo puede contribuir al desarrollo de los países y de su población.
- Un elemento esencial de cara a la gestión de la migración es ofrecer vías adecuadas y regulares para la migración.
- Es de común interés para los países tratar el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral de los derechos humanos de los migrantes.
- La prevención y reducción de la migración irregular, el tráfico ilícito y la trata de personas es una responsabilidad que comparten todos los países, con la ayuda de otros interlocutores.
- Es preciso realizar mayores esfuerzos para luchar contra la trata de personas, el tráfico de migrantes y otras actividades delictivas internacionales que afectan a los migrantes, y también para proveer apoyo a las víctimas de la trata.
- Las remesas son un componente esencial de las economías. Los flujos de remesas son considerables, estables (más de 50 mil millones de dólares americanos en la región de América Latina y el Caribe en su conjunto) y llegan a un amplio abanico de beneficiarios.

## **ENCAUZAR LA MIGRACIÓN**

### **Puntos específicos:**

- Es un primer paso y condición necesaria para la integración.
- Los programas para encauzar los flujos migratorios de manera legal dejan siempre resultados positivos:
  - Justicia social para el migrante: les dota de identidad, les protege frente a abusos y abre la vía para el acceso a los servicios públicos de protección social.
  - Para los receptores: les permite racionalizar la administración de las migraciones,
  - Es un instrumento importante para formalizar la economía informal o sumergida y "blanquear" el "dinero negro", no compete sino que complementa los mercados laborales de los países de acogida.

## **RECOMENDACIONES**

- Establecer políticas que no consideren aisladamente la migración regular y la migración irregular, y que encaren la migración de manera exhaustiva y equilibrada, considerando sus causas, manifestaciones y efectos, y teniendo debidamente en cuenta los vínculos entre la migración y otras esferas políticas y las especificidades y realidades de cada país.
- Desarrollar políticas migratorias nacionales que respondan a las necesidades del mercado laboral, faciliten la reunificación familiar-en el marco de los convenios, tratados y acuerdos bilaterales, internacionales y comunitarios satisfagan las obligaciones humanitarias

y encaren las cuestiones internas, al propio tiempo que promuevan la previsibilidad y la flexibilidad.

- Apoyar y promover los diálogos sobre migración regional en el espacio iberoamericano así como el ámbito global.

## INTEGRACIÓN

### Puntos específicos de la discusión:

- La integración es un proceso bi-direccional, donde el migrante se adapta a las condiciones en el país de acogida, y el país se beneficia de la diversidad que aporta la inmigración.
- Su objetivo es incorporar adecuadamente al migrante y a su familia al contexto sociolaboral, cultural, lingüístico y político del país de acogida.
- Una integración real no debe ser vista como una mera asimilación, sino una inserción que permita respetar los hábitos y costumbres propias del inmigrante siempre y cuando estos observen los valores de la cultura democrática del País de acogida, los derechos humanos y la igualdad hombre-mujer- y luchar contra el trato discriminatorio por estos motivos de la sociedad receptora.
- Los programas de integración deben ser integrales y multidisciplinarios: sanidad, educación, vivienda, servicios sociales, etc.
- La educación y concienciación comunitaria son uno de los medios para combatir el racismo y la exclusión social y para prevenir la alienación de las comunidades étnicas en la sociedad de acogida.

## RECOMENDACIONES

- Promover la integración de los migrantes que tienen derecho a la residencia a largo plazo y facilitar ese proceso a través de políticas educativas y sociales.
- Desarrollar políticas y programas de integración exhaustivos que encaren los aspectos lingüísticos, sociales, sanitarios, educativos, políticos y económicos de la integración, género y el respeto de los derechos humanos y de la dignidad de los migrantes.
- Desarrollar programas de integración que consideren la participación de interlocutores pertinentes en el seno de la sociedad, particularmente de representantes de los sectores políticos, sociales, culturales y privados en el proceso de integración.
- Como consecuencia de diversidades culturales imperantes, las iniciativas pueden variar de un país a otro. Sin embargo, el principio de igualdad de deberes y derechos debería ser un común denominador sobre el que se construyan las prácticas de integración incluyendo el concepto de ciudadanía.
- Llevar a la práctica políticas migratorias nacionales que concedan a los migrantes regulares un acceso general de a los servicios sociales.
- Considerar la concesión de los derechos políticos como factor positivo de integración de los migrantes-en el marco de lo establecido en los convenios, tratados y compromisos bilaterales, internacionales y comunitarios y en observancia a las especificidades de los Estados.

## REMESAS

### Puntos específicos de la discusión:

- Se parte de la premisa fundamental que las remesas son bienes privados no susceptibles de intervención.
- Las repercusiones más obvias de las remesas son el incremento de los ingresos de los hogares de los migrantes en los países de origen y el aumento del poder adquisitivo total de una determinada economía.
- Es posible desarrollar políticas que alienten la transferencia de remesas a través de vías oficiales, al tiempo que se reducen los gastos de transferencia que pueden, a su vez, fomentar una la utilización productiva de estos fondos.
- Asimismo, es preciso contar con políticas gubernamentales que creen incentivos para las transferencias de remesas y que fomenten las inversiones productivas.

## RECOMENDACIONES

- Promover mecanismos para reducir los gastos de transferencia y transacción de las remesas incluyendo los Bancos Centrales u otras entidades financieras del sistema público de los países como facilitadores de las transferencias.
- Crear un clima favorable a la inversión y a la transferencia de remesas mediante la adopción de un
- tipo de cambio estable y de sólidas políticas monetarias y económicas.
- Desarrollar incentivos que alienten la transferencia de remesas e inversiones mediante iniciativas, que faciliten el acceso a servicios bancarios y las exoneraciones de impuestos.
- Colaborar con los bancos y otras instituciones apropiadas con miras a desarrollar políticas efectivas de gestión de remesas.
- Fomentar las transferencias bancarias legales para evitar el blanqueo de dinero al tiempo que se respeta la privacidad de las personas.
- Promover las condiciones necesarias para fomentar el ahorro familiar y canalizarlo hacia inversiones productivas.
- Promover e incentivar las remesas como herramienta de desarrollo a través de la puesta en práctica de proyectos de desarrollo comunitarios en asociación con los clubes de migrantes o Diasporas (ejemplo el programa 3x1 de México)

## CONCLUSIONES

- En el ámbito de la gestión de la migración cabe la concertación de los interlocutores interesados y la repartición de responsabilidades entre los Estados concernidos o afectados por movimientos migratorios particulares.
- Que para este fin, es necesario reevaluar las contribuciones del fenómeno migratorio y otorgar consideración al principio de la responsabilidad compartida, entendida como preocupación mutua, beneficio mutuo y mutuo compromiso en un enfoque integral y equilibrado de la migración internacional. Ello debería apuntar a la consecución de un

consenso político para desarrollar y promover acuerdos cooperativos para una relación más equitativa entre los Estados de origen y los Estados de destino.

- Se constata la necesidad de identificar medios adicionales que permitan que gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, trabajen conjuntamente para consolidar y acrecentar la confianza y desarrollar conjuntamente instrumentos efectivos y comunes de gestión y cooperación técnica, además de compartir las responsabilidades correspondientes.
- Insertar los programas de canalización de la migración y la integración de los migrantes en el ámbito más amplio de políticas integrales de migración (que contemplan otros aspectos como la lucha contra el tráfico ilegal de personas, la cooperación para el desarrollo y el apoyo al retorno, así como los programas de migración temporal y reunificación familiar) trabajar meramente desde un punto de vista unilateral o bilateral y necesidad de trabajo a nivel multilateral.

Il seminario sui flussi migratori dall'America Latina è stato un importante incontro tra operatori e funzionari di alto livello sia di Governi come della società civile.

Dopo un riepilogo della normativa internazionale ed europea nel campo migratorio, con enfasi particolare sulle iniziative della UE nei Paesi Latino americani e la cooperazione intereuropea, si sono confrontate le realtà di paesi come, ma non solamente, la Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù, con la situazione italiana in un dialogo aperto sia sulle aree che richiedono attenzione che sulle prospettive di cooperazione. Nel corso del seminario si sono discusse le teorie e pratiche di punta nel campo migratorio tenendo conto sia dei profondi cambiamenti che della marcata diversificazione dei flussi migratori. Come si è visto, in primo luogo c'è un cambio qualitativo: da un'immigrazione principalmente composta da lavoratori non qualificati nel settore dell'industria ora coinvolge il settore dei servizi sia come dipendenti che in piccole attività commerciali principalmente nel mercato cosiddetto etnico. In secondo luogo le cause dei flussi migratori tendono ad essere più articolate e meno atte ad essere categorizzate con un mix di attività commerciali e l'importanza crescente di associazioni transnazionali di migranti. Si assiste anche ad una crescente femminizzazione dell'immigrazione. In terzo luogo, la presenza e l'installazione di grandi comunità straniere, specialmente nei grandi centri urbani, con aree se non quartieri ora definiti etnicamente, porta il dibattito contemporaneo sulle migrazioni, più sulla coesione sociale e gli effetti dell'immigrazione sulle strutture sociali europee che sull'integrazione. E' opportuno ricordare che fino agli anni 70 gli immigrati erano considerati come una forza lavoro temporanea senza implicazioni d'integrazione sociale. Al di là delle tensioni spesso presenti nel dibattito sull'immigrazione, il dialogo tra governi e società civile non può che non includere la questione dell'identità di tutti i propri abitanti.

Come nel caso italiano, le associazioni nazionali e solidali hanno un doppio ruolo di favorire i legami con la madre patria, la comunità d'origine o gruppo familiare, nello scambio d'informazioni, risorse etc e, allo stesso tempo quello dell'adattamento nel nuovo paese e nella facilitazione dei tramiti amministrativi spesso restrittivi o complessi. Migranti isolati, specialmente nel caso di giovani donne sole o persone vulnerabili, che non possano beneficiare di tale sostegno come quello di network transnazionali, sono destinate a divenire sempre più marginalizzate se non vittime del crimine organizzato. Anche qui, come ha fatto notare il moderatore della IV sessione, le ONG giocano un importante ruolo di sostegno alle attività governative.

Un ulteriore aspetto importante è che, nonostante il classico modello che tende all'integrazione di comunità d'immigrati nel paese ricevente, il concetto di una maggiore circolazione delle persone tra paesi d'origine e di destinazione è ora una realtà. In questo senso, il ruolo degli immigrati nello sviluppo dei loro paesi d'origine è egualmente importante. Di conseguenza, il tema del co-sviluppo, dell'impatto della cooperazione allo sviluppo, di un approccio globale alla questione delle rimesse (costi, accesso a servizi finanziari e micro credito nei paesi d'origine e assicurazione) è stato ampiamente discusso nel seminario tenendo anche conto delle raccomandazioni del recente Global Forum Migrazioni e Sviluppo svoltosi a Città del Messico.

E compito difficile rendere giustizia ai vari interventi. Credo che se dovessimo riformulare un po' il titolo di quest'incontro, e qui c'è stata una certa convergenza sia nelle risposte (chiamiamole) istituzionali che anche di *advocacy*, si dovrebbe dire che, nel trattare un tema così importante e

---

<sup>1</sup> Consigliere Speciale IIDU sul Diritto dei Rifugiati e delle Migrazioni

delicato come le migrazioni, si è oltrepassata la fase di emergenza e si vede sempre più l'immigrazione come fenomeno strutturale inerente a tutte le società. Questo non solo nei rapporti Sud-Nord o Nord-Sud, ma anche Sud-Sud, perché, sempre più, i paesi di origine sono allo stesso tempo paesi di transito e riceventi. Dal taglio inizialmente prettamente giuridico si è anche visto che il diritto delle migrazioni è una parte, una piccola parte, del diritto internazionale e molto *sui generis*, dove il diritto dei soggetti, delle persone, degli individui si contrappone al diritto degli Stati, per eccellenza parte del diritto internazionale. Si è anche visto come sia fondamentale collegarlo con i diritti umani per avere una visione - che si è chiamata olistica - delle migrazioni. Ciò è stato spiegato chiaramente dal nostro collega dell'ILO con la definizione del triangolo: diritti umani, migrazioni e cosviluppo. Quindi, il taglio giuridico è anche un taglio sociologico ed un taglio economico: un taglio sociologico che prevede la comprensione di concetti come la coesione - soprattutto la coesione sociale - ed economico, come abbiamo visto nel caso delle rimesse come fenomeno finanziario, che non si limita al solo trasferimento, ma considera la possibilità di accesso a tutta una serie di servizi che vanno dal microcredito all'assicurazione. Questo nell'ambito dell'importanza delle relazioni tra i paesi di origine e i paesi riceventi, delle relazioni che passano tra il dialogo - questi ponti, anche ponti parziali - con la società civile. L'importanza del partenariato attivo con la società civile, si è vista con il ruolo sempre crescente e sempre più importante con vari esempi in Spagna nel caso delle rimesse, ma soprattutto in Italia, del ruolo delle associazioni, un ruolo attivo che vede i migranti come partecipanti importanti nella realtà economica nei paesi riceventi e nei paesi di origine. Si sono anche toccate alcune tendenze, la tendenza più ovvia è quella dei fenomeni migratori che diventano sempre più misti, ma anche una tendenza alla crescita dei movimenti causati dai disastri naturali, anche dai disastri (diciamo) ecologici che pongono l'accento, naturalmente ancor più, sul rapporto tra movimenti umani e sviluppo e sulle cause sempre più complesse dei movimenti. Direi quindi che abbiamo cercato di dare spazio a tutti i punti di vista: dei paesi riceventi, dei paesi d'origine e delle persone stesse, dei migranti. Abbiamo avuto l'intervento di una migrante, anche personale se vogliamo che ci ha ricordato del ruolo sia economico, sociale ed umano che essi possono giocare nei legami fra gli Stati.

Nel corso del seminario, come nei discorsi conclusivi, si è riscontrato sia da parte dei governi che della società una forte determinazione di trovare aree d'incontro che possano facilitare eventuali accordi, procedure e cooperazione ed un maggiore riconoscimento di come i tanti immigrati latino americani presenti in Italia possano anche loro servire in questo intento. Questo è ancora più importante in questo periodo di persistente crisi economica mondiale che necessita un maggiore sforzo di comprensione ed integrazione. Nelle conclusioni si è altresì risaltato che: la gestione delle migrazioni richiede, per poter svincolarsi da una risposta spesso d'emergenza che anche involontariamente porta a perpetuare il sottosviluppo umano dei migranti, una risposta comprensiva che tenga conto allo stesso tempo degli aspetti giuridici, sociali ed economici; la necessità di un partenariato attivo dei migranti sia nella società ricevente che nei paesi d'origine; un approccio sempre più regionale al fenomeno delle migrazioni come nei paesi dell'Unione Europea.

Credo che sia stato un sentimento unanime che quest'incontro si possa trasformare in un foro di discussione e pertanto ci si possa incontrare regolarmente, la prossima volta in un Paese Andino.

SANREMO – GIUGNO 2011

**CASABIANCA GRAFICA**