



IOM International Organization for Migration



IIHL, International Institute of Humanitarian Law

International Migration Law and Policies in the Mediterranean Context

Round Table

Sanremo, 15-16 December 2008



Ministero degli Affari Esteri



Ministero dell'Interno



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



International Institute of Humanitarian Law (IIHL)
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (IIDU)
Institut International de Droit Humanitaire (IIDH)

International Migration Law and Policies in the Mediterranean Context

Round Table
15-16 December 2008
Sanremo, Villa Ormond

Diritto e Politiche delle Migrazioni nel Mediterraneo

Tavola Rotonda
15-16 dicembre 2008
Sanremo, Villa Ormond

Droit et Politiques des Migrations dans la Méditerranée

Table Ronde
15-16 décembre 2008
Sanremo, Villa Ormond



Ministero degli Affari Esteri



Ministero dell'Interno

TABLE OF CONTENTS

LIST OF CONTRIBUTORS	5
ACKNOWLEDGEMENTS	9
INTRODUCTION	11
OVERVIEW OF INTERNATIONAL MIGRATION LAW	17
MIGRATION AND INTERNATIONAL LAW	19
INTERNATIONAL MIGRATION LAW: NEW CHALLENGES	31
MIGRANT WORKERS' RIGHTS AND THE 1990 INTERNATIONAL CONVENTION ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ALL MIGRANT WORKERS AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES	41
CHALLENGES OF IRREGULAR MIGRATION: ADDRESSING MIXED MIGRATION FLOWS	47
IRREGULAR MIGRATION: AN APPROACH TO AN INTRACTABLE ISSUE ...	49
REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS	57
INTERNATIONAL PROTECTION OF WOMEN AND CHILDREN IN MIGRATION MOVEMENTS	63
TRAFFICKING AND SMUGGLING	71
DEVELOPMENTS IN PROTECTION: IS THERE A TRAFFIC JAM?	73
THE CHALLENGE OF IDENTIFYING VICTIMS OF TRAFFICKING, AND CONSEQUENCES FOR PROTECTION	77
PROSECUTION OF PERPETRATORS	81
THE PRAESIDIUM PROJECT: THE NIGERIA CASE AND THE EARLY IDENTIFICATION OF POTENTIAL VICTIMS OF TRAFFICKING	91
MIGRATION AND INTERNATIONAL SECURITY	95
MIGRANTS ARRIVING BY SEA	97
CHALLENGES FOR THE EU IN BORDER MANAGEMENT – A FRONTEX PERSPECTIVE	101
COMMUNITY AND INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF SEA BORDER CONTROL	107
OPERATIONAL RESPONSES AND INTER-INSTITUTIONAL CO-OPERATION	111
THE EXPERIENCE OF LAMPEDUSA	113
THE EXPERIENCE OF MALTA	119
THE EXPERIENCE OF SPAIN	125

THE MEDITERRANEAN CO-OPERATION OF THE REDCROSS & RED CRESCENT NATIONAL SOCIETIES	131
REGIONAL CO-OPERATION	135
THE POLICY OF THE EUROPEAN UNION	137
LE GROUPE 5+5: UN ESPACE DE DIALOGUE DURABLE.....	141
THE EXPERIENCE OF MOROCCO	157
THE EXPERIENCE OF EGYPT	169
THE EXPERIENCE OF ALGERIA	179
THE ROLE OF CIVIL SOCIETY	193
SECURITY AND INTEGRATION: A DIFFICULT COMPROMISE	195
INTEGRATION MAKES US SAFER	199
THE VALUE OF THE TERRITORIAL NETWORK	205
CONCLUSION	209
ANNEXES	215
LIST OF PARTICIPANTS	217
AGENDA.....	225
PROGRAMMA.....	231
PROGRAMME	237

LIST OF CONTRIBUTORS

Ms Magda ABDEL RAHMAN OMER

Adviser to the Minister, Central Department of Migration Affairs,
Ministry of Manpower and Emigration, Cairo, Egypt

Dr. Richard ARES

Strategic Development Officer, Executive Support, FRONTEX,
Poland

Dr. Mamadou Lamine BA

Special Adviser of the President Abdoulaye Wade in charge of
International Affairs, Republic of Senegal

Prof. Louis BALMOND

University of Nice, Sophia-Antipolis, Member, IIHL

Dr. Massimo BARRA

Vice-Chairman, Standing Commission of the Red Cross and Red
Crescent

Dr. Graziano BATTISTELLA

Director, Scalabrini Institute (SIMI), Rome

Mr. Hamid BENHADDOU

Head of the Division of International Organizations to the
Advisory Council of Human Rights of the Kingdom of Morocco

Senatore Avv. Gabriele BOSCKETTO

Member, Permanent Commission for Constitutional Affairs and
Permanent Commission for European Union Policies, Sanremo

Mr. Ryszard CHOLEWINSKI

Migration Policy, Research and Communication (MPRC), IOM
Geneva

Dr. Angelo CIUNI

Vice-Prefect, Chief, Coordination Office, Ministry of Interior,
Rome

Prof. Philippe DE BRUYCKER

Institute for European Studies, University of Brussels, Belgium

Dr. Cristina DE LUCA

Former Undersecretary, Ministry of Social Solidarity, Member,
IIHL

Mr. Damtew DESSALEGNE

Deputy Regional Representative, UNHCR Office, Rome

Dr. Oliviero FORTI

Head, Immigration Office, Caritas Italiana, Rome

Dr. Michael FRENDI

MP, Chairman, Foreign and European Affairs Commission of the
Maltese Parliament

Mr. Mohamed ISMAIL

Mr. Jonathan MARTENS

Counter-Trafficking Specialist, Assisted Voluntary Return and
Counter-Trafficking (AVRCT), IOM, Geneva

Ambassador Maurizio MORENO

President, IIHL, Sanremo

Prof. Paolo MOROZZO DELLA ROCCA

University of Urbino, Community of St. Egidio, Rome

Ms Simona MOSCARELLI

Project Officer, Praesidium Project, IOM, Rome

Prof. Mohamed Saib MUSETTE

Research Master, CREAD, Algeria

Dr. Ndioro NDIAYE

Deputy Director General, IOM Geneva; Council Member, IIHL

Dr. Richard PERRUCHOU

Director, International Migration Law and Legal Affairs (IML),
IOM, Geneva

Prof. Ryszard PIOTROWITZ

Law School, Aberystwyth University, UK

Judge Fausto POCAR

Professor of International Law, University of Milan; President,
International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia - Vice-
President, IIHL

Mr. Nadji SAFIR

International Consultant, Algeria

Admiral Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE

Former Italian Representative to the Military Committee of
NATO and to the Military Committee of the EU

Dr. Ana Isabel SANCHEZ-RUIZ

Directorate-General, Justice, Freedom and Security, Migration
and Borders, European Commission

Dr. Giustino SCIACCHITANO

Deputy Chief Anti Mafia Prosecutor, Italy

Dr. Joaquin TAMARA

Vice-Director for International Relations and Immigration,
Ministry of Interior, Madrid

Dr. Kristina TOUZENIS

Project Manager, Vulnerable Groups - Women & Children, IOM,
Rome, Associate Member, IIHL

Prof. Michel VEUTHEY

Associate Professor, Institut du Droit de la Paix et du
Développement (IDPD), University of Nice Sophia Antipolis,
France, Vice-President, IIHL

ACKNOWLEDGEMENTS

Italian Ministry of Foreign Affairs

Italian Ministry of Interior

International Institute of Humanitarian Law (IIHL):

- Ambassador Maurizio MORENO, President
- Prof. Michel VEUTHEY, Vice-President
- Dr. Stefania BALDINI, Secretary – General
- Dr. Anne-Grethe NIELSEN, Coordinator

International Organization for Migration (IOM):

- Ambassador William Lacy SWING, Director General
- Dr. Ndioro NDIAYE, Deputy Director General
- Dr. Richard PERRUCHOUD, Director, International Migration Law and Legal Affairs
- Mr. Peter SCHATZER, Regional Representative, MRF Rome
- Ms Jillyanne REDPATH-CROSS, Senior Legal Officer, International Migration Law and Legal Affairs

A special thank you goes to the editor, Ms Radiyah Tayob, (Legal Assistant, IOM) who was assisted by Dr. Sara Rossi (Administrative Assistant, IIHL), Mr. Bertrand Loze (Research Assistant, IIHL) and Ms Naomi Uliel (Database and Web Assistant, IOM) in producing this publication.

INTRODUCTION

Ambassador Maurizio MORENO

It is a privilege to welcome you all – participants and lecturers – to the Round Table on: “International Migration Law and Migration Policies in the Mediterranean Context”, at the Institute’s headquarters in Sanremo. We are gathered in Sanremo on the initiative of Mr. Peter SCHATZER, Rome, IOM Regional Office for the Mediterranean who was instrumental in the organization of this Round Table to address, both from a legal and from a policy angle, one of the crucial challenges the international community is facing in the Mediterranean context: migration in its unprecedented dimensions and diverse aspects.

We are living in a rapidly evolving world, where geographic distances are fading away, where physical barriers are being eliminated, bringing people closer than ever before in the history of the world. The Mediterranean basin – a traditional crossroad of cultures, religions and societies – is going through a period of major, multifaceted change. This can be seen from politics to economics to interstate relations, our overall behaviors and our common futures being directly affected by the consequences of globalization.

Migration and mobility have always existed and we should not underestimate their largely positive effects in the framework of balanced and sustainable development. All over the world, the geopolitical landscape has dramatically changed during the last decades. Countries from where people traditionally used to emigrate, such as Italy, have become destinations for increasing, often uncontrolled, flows of migrants.

Economic crises, situations of political instability, climate change, food shortages, and at the same time better living conditions and job opportunities offered elsewhere, are the major causes that prompt hundreds of thousands of African citizens to leave their homelands for the Northern Mediterranean shores. The European integration process has also significantly contributed to the regional shift of populations: the freedom of circulation of persons, goods and services and the achievement of a single market have given fresh impulse to the movements of individuals.

International migration law and migration policies are in the spotlight of the political agenda.

It is of paramount importance that the multiple aspects of migration are addressed in a framework of concerted international attention, mutual co-operation and shared responsibility, having as a point of departure the full respect and implementation of existing international legal instruments. This is a task which relies primarily on governments, but to which civil society and research institutes such as ours can also positively contribute. The Sanremo Institute in recent years has been increasingly committed to the promotion and dissemination of international migration law as a standard of behaviour to be respected universally and unconditionally.

In my view, we should multiply efforts to work co-operatively in promoting the observance and implementation of international migration law through open dialogue and mutual trust. Migration is, today, acknowledged in the Mediterranean region as an issue that needs a global approach and co-ordinated responses. Together we should promote a more effective legal protection of migrants, and, in particular, of victims of criminal practices who are often women and children. We should contribute constructively to the fight against the trafficking and smuggling of human beings, putting an end to impunity. In the spirit of dynamic partnership, we should elaborate a common blueprint to tackle the different aspects of irregular migration flows.

Countries of destination should respond more actively to the growing needs of families of migrants and refugees, notably by providing effective solutions to the challenges of social integration. Countries of departure should grant their active co-operation to the governance of a complex problem of general concern.

The Institute would like to express its warmest thanks to the IOM in Geneva, and, in particular, to new Director General, Ambassador William Lacy SWING, to Ms Ndioro NDIAYE, Deputy Director General, a prominent member of the Council of the Institute, and to Mr. PERRUCHOUD, Director of the International Migration Law and Legal Affairs Department, for the invaluable assistance in the organization of this meeting. The Institute is also deeply thankful to the Ministry of Foreign Affairs and to the Ministry of the Interior for their strong support and their financial contribution.

Finally, our gratitude goes to the local authorities and in particular to the Prefetto Umberto CALANDRELLA, Extraordinary Commissioner of the Municipality of Sanremo and to Senator Gabriele BOSCETTO, member of the Permanent Commission of Constitutional Affairs and the Permanent Commission for EU Policies of the Italian Senate.

Dr. Ndioro NDIAYE

Excellences, Mesdames et Messieurs, Monsieur le Président et les membres du Conseil de l'Institut International de Droit Humanitaire de Sanremo, c'est un grand plaisir pour moi d'être avec vous ce matin à Sanremo et je m'associe à son Excellence l'Ambassadeur Moreno pour vous souhaiter la bienvenue à cette table ronde sur le « droit international de la migration et les politiques migratoires dans le contexte de la Méditerranée ». Je voudrais remercier sincèrement l'Institut International de Droit Humanitaire de Sanremo pour avoir initié cet événement important en collaboration avec l'OIM. Cette table ronde nous donne une excellente opportunité pour discuter à la fois des défis et de la complexité de la migration dans la Méditerranée, les questions juridiques et politiques qu'elle soulève et certainement développer quelques pistes stratégiques de réponses pour le futur.

Bien que le pourcentage de migrants par rapport à la population globale soit resté relativement stable lors de ces dernières décennies (3 %), le rythme du mouvement migratoire a atteint un niveau jamais égalé en termes de mobilité humaine dans le monde.

Les forces motrices de ce mouvement et les circonstances suivant lesquelles elles se développent sont souvent complexes et comme résultat, nous observons maintenant que la migration est très souvent diversifiée, comprenant des individus dans diverses situations telles que : les mineurs non-accompagnés, les personnes victimes de traite et de trafic illicite, les migrants environnementaux, les migrants bloqués, isolés (« stranded migrants »), les migrants économiques et les réfugiés, pour ne donner que quelques exemples.

La migration dans la région méditerranéenne est aussi caractérisée par une diversité. Mais il s'y ajoute depuis quelques années le grand phénomène des départs des jeunes, femmes et hommes de l'Afrique au Sud du Sahara vers le Nord de la Méditerranée à travers le Maghreb. Ces personnes en quête de mieux-être traversent la Méditerranée dans des conditions que tout le monde connaît à présent grâce à la presse. Ces conditions, caractéristiques de la migration, additionnelles à celles que j'ai déjà indiquées plus haut doivent être analysées, étudiées et des réponses données autant par les autorités des pays d'origine, de transit et d'accueil que par la société civile de toutes les parties. C'est tout l'intérêt de cette table ronde aujourd'hui et nous avons dans la salle, selon l'agenda, toutes les compétences requises pour faire un tel exercice.

À propos des flux diversifiés :

Les caractéristiques principales des flux diversifiés incluent une multiplicité de forces motrices, des personnes dont les besoins et les statuts sont différents. L'OIM a défini les flux diversifiés comme des « flux migratoires complexes composés de migrants économiques, de réfugiés, de personnes déplacées et autres migrants ».

Les flux diversifiés apparaissent souvent comme le résultat d'une urgence. En réalité, l'image d'un groupe de personnes arrivant par pirogues ou bateaux à des endroits divers dans le but d'échapper à une catastrophe est souvent présente dans les médias. Cependant, nous devons absolument éviter la tentation de faire des amalgames parce que chaque individu a une histoire personnelle et vit un ensemble de circonstances particulières. Par exemple, une victime de la traite peut être considérée dans une situation intermédiaire entre celle d'un mineur non-accompagné cherchant du travail et d'un réfugié qui fuit une persécution politique.

Pour donner une réponse appropriée aux flux diversifiés, on doit considérer le processus migratoire dans son ensemble. On doit considérer non seulement les conditions diverses pour chaque individu mais aussi le fait que ces conditions peuvent changer tout au long du processus migratoire. Par exemple, un réfugié peut choisir de quitter son pays pour chercher asile à travers un réseau de trafic illicite, une décision qui impliquerait autant des conséquences pratiques que légales pour le réfugié lui-même, son pays d'origine et son pays d'accueil. C'est pour cela, que nous devons donner toute leur importance aux rôles, expériences et surtout responsabilités des pays qui sont impliqués dans le processus migratoire : pays d'origine, de transit et d'accueil. A cet égard, nous devons prendre en compte le cycle de vie entier de la migration : le pré-départ, le voyage lui-même, l'arrivée, la période après-arrivée et enfin le plus long terme. Une approche aussi inclusive de ces flux diversifiés devrait nous permettre des stratégies de politiques de gouvernance efficace pour toutes les phases du processus migratoire qui surtout promeut les besoins et les droits à la fois des individus et des pays concernés.

En développant une approche aussi inclusive et globale, nous devrions aussi rester conscients des normes internationales régissant la migration également appelées droit international de la migration. Ce cadre s'est développé ces dernières années par l'adoption de traités tels que la Convention des Nations Unies sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, le Protocole pour prévenir, supprimer et punir la traite des personnes en particulier des femmes et des enfants, et aussi bien par l'amélioration du droit international coutumier comme défini par

la pratique des Etats (jurisprudence). Le droit international de la migration se base sur plusieurs branches du droit international y compris les droits de l'homme, le droit international humanitaire, le droit des réfugiés et le droit du travail.

Le droit international de la migration reconnaît aux Etats souverains le droit de gérer et réguler leurs frontières et l'autorité de décider de qui rentre et sort de leur territoire. Cependant, le droit international de la migration offre aussi une série de droits et de responsabilités à ceux qui sont impliqués dans le processus migratoire, droits et responsabilités qui peuvent varier selon les situations particulières. Les Etats ont l'obligation de s'assurer que des réponses correctes soient données aux besoins spécifiques des migrants en situation de vulnérabilité avérée tout au long du processus migratoire.

Ceci dit, il faut noter que beaucoup de migrants à l'intérieur de l'ensemble des flux diversifiés ne rentrent pas dans une catégorie juridique particulière. A cet égard, on ne doit jamais perdre de vue le fait que les droits de l'homme sont universels et que chaque individu possède des droits : quelles que soient les motivations derrière la décision de migrer, que ce soit de façon régulière ou irrégulière, tous les individus dans les flux migratoires diversifiés sont au bénéfice des droits de l'homme. La communauté internationale a la responsabilité de promouvoir la compréhension et la protection de ces droits. Les discussions de ces deux prochains jours devraient nous y aider puisque nous parlerons non seulement de droit et de politique mais aussi de mesures et de pratiques effectives qui sont en cours et qui pour-raient être améliorées.

Afin de réagir face à ces divers cas, je dois insister sur le besoin crucial d'une coopération correcte entre les pays concernés dans le processus migratoire de la région méditerranéenne. Dans cette région, les flux migratoires se dessinent en plusieurs phases et nous devons absolument tenir compte du phénomène migratoire comme il se déroule du Sud du Sahara vers le Maghreb, qui s'ajoute aux flux migratoires du Maghreb vers le Nord de la Méditerranée pour entrer plus tard en Europe et plus loin encore (Europe du Nord, Moyen-Orient, Asie et Amérique). Ce bassin méditerranéen est d'une importance stratégique pour toutes les politiques d'intégration intra régionale et inter régionale de développement.

C'est pour cela que je salue l'initiative prise par l'Institut et l'OIM pour parler de ce thème. Les acteurs sont différents mais tout aussi déterminés à faire valoir leurs droits et responsabilités dans la gestion de ce creuset qu'est la Méditerranée mais, dans le même temps, on note une certaine timidité pour ne pas dire hésitation à vaincre les tendances lourdes qui empêchent l'Europe et l'Afrique de convenir d'un cadre juste et équitable de gestion de la migration (ainsi qu'en témoignent le processus de Barcelone, la stratégie Europe-Afrique, la stratégie Euro-méditerranéenne). En tout état de cause, les populations elles-mêmes ont un rôle critique à jouer dans ce débat sur la migration et les droits des migrants. Nous aurons l'opportunité d'y revenir lors des discussions.

Je vous souhaite une bonne délibération et vous remercie de votre attention.



OVERVIEW OF INTERNATIONAL MIGRATION LAW

MIGRATION AND INTERNATIONAL LAW

(Judge Fausto POCAR)

I. Migration as a Complex Phenomenon

Immigration and the treatment of migrants undoubtedly represent one of the most complex legal issues. The complexity of this subject-matter stems not only from the fact that immigration is a phenomenon deeply intertwined with economic and social considerations, which, by itself, would render the issues involved highly controversial, but also because in this field various normative sources – international, regional and domestic – overlap and compete. Of course, all of these norms, whatever their source, must be guided by human rights, aimed at protecting the dignity of each and every human being regardless of his or her origin and status. However, as you are all well aware, the exercise of balancing these rights with all of the other necessary considerations – which include, but are not limited to, state sovereignty, domestic security, the fight against human and drug-trafficking – is a complex one.

In this field, it is interesting to note that the process of migration is likely to intensify in the upcoming decades. Indeed, if one can talk about an overall category of ‘migrants’, it is imperative to assess how proper protection of migrants’ human rights is to be ensured, as due to personal, economic and social circumstances, migrants are often vulnerable and in need of protection.

It is therefore not enough to consider this issue only through the prism of non-discrimination, although of course much still needs to be done in this respect. Focusing exclusively on non-discrimination risks to limit our attention just to formal protection of migrants’ rights, while what we clearly need is affirmative actions – maybe not in the sense attributed to this expression in the United States, as ‘positive discrimination’ of a vulnerable group, but rather as a series of positive actions – sponsored by the States, by regional organisations, and other relevant actors, in order to ensure the effectiveness of the rights endowed to all human beings, including migrants.

What should not be forgotten is that what is usually presented as ‘*freedom of movement*’ from the perspective of the labour market is actually a *necessity* from the perspective of the individual: it is a necessity dictated by reasons of political, social and economic circumstances in the country of origin. When a migrant walks to a border with the intention of crossing it,

this is from his perspective a necessary step towards a better future or, in the most desperate cases, towards any future whatsoever. This walk often originates from misery and hopelessness; each step, a step on a path towards a different life. When the migrant crosses over the border, other problems arise, but it would be naïve to believe that we can avoid these problems simply by strictly enforcing rigid immigration laws.

II. Treatment of Migrants

There has not been much achieved on the topic of migration and the rights of migrants in the past decades at the international level. A core obligation of States is to protect the human rights of all migrants regardless of their status. It is undoubtedly very important to provide for the migrants' well-being and integration in the new society by ensuring the right to equitable wages and proper working conditions, trade union rights, access to basic public services and social security, and the right to family reunification. The Migration for Employment Convention (Revised) of 1949 (C97), which entered into force in 1952,¹ for example, only lays down a bare minimum of actions to be undertaken by State parties currently totalling 48.² Most of the ILO instruments touching upon working migrants have in particular *not* fruitfully taken into account the drastic developments in human rights standards at the international level during the past few decades. Therefore, much remains to be done in order to ensure the effective enjoyment of appropriate human rights standards by migrants.³

The efforts by the United Nations in this respect are also not extremely encouraging. In 1990, the UN General Assembly adopted the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families ("UN Migrant Workers Convention"),⁴ which *entered into force* on 1 July 2003 upon its 20th ratification. However, the number of parties is still very low, with 40 States (as of 22 January 2009), largely representing countries of origin. The definition of "migrant worker" within the Convention is interesting: Article 2 provides, "The term 'migrant worker' refers to a person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national". The term thus encompasses persons seeking new jobs.

¹ Full text available at <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C097>.

² *Ibid.*, at 22 January 2009.

³ For recent discussion on this topic, see Ryszard Cholewinski, 'The Human and Labor Rights of Migrants: Visions of Equality' (2008) 22 *Georgetown Immigration Law Journal* 177. See also, generally, Cholewinski, Perruchoud and MacDonald (eds), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, The Hague, 2007.

⁴ G.A. Res. 45/158, annex, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 262, U.N. Doc. A/45/49 (1990).

The major issue of interest is that this definition extends the general protection of basic rights to all migrants, regardless of their legal status, thus encompassing irregular migrants. The fundamental rights provided by the Convention include, the right to leave the country freely; the prohibition of slave labour; freedom from discrimination in wages and working conditions or collective expulsion; equal access to courts; the right to privacy; freedom of thought, conscience and religion.⁵ Other rights, such as the liberty of movement in the host State; the right to form and join trade unions; the right to transfer earnings to the country of origin; are limited to “migrant workers and members of their families who are documented or in a regular situation in the State of employment”.⁶ However, considering the low number of ratifications, there appears to be little consensus universally to ensure even the most basic rights to migrants. This attitude needs to change.

On the other hand, the European Communities from the beginning considered with great attention – in light of the welfare state developed in this continent – the issue of migrant workers and of the effectiveness of their rights. Paradoxically, one may say that in Europe, even if the human rights of migrants were not at the forefront of legislative developments, if one were to read the letter of the norms adopted, they nonetheless provided often the guiding principle as to the directives’ and regulations’ implementation and interpretation by the Community (later, Union) and State authorities. After the Schengen Agreement, the free movement of migrants is more pervasive and, to a certain extent, it limits traditional State sovereignty.⁷ The administrative and judicial *implementation and enforcement* of the various legal rights and obligations – enacted by treaty, custom, European regulations / directives or other sources – remains a pivotal role of State authorities to this day.

Of particular note are refugees, who undoubtedly enjoy a unique status among migrants, and questions concerning the fight against crimes related to immigration. I am essentially referring to the criminal practice of human trafficking in all of its forms, which often lead to slavery and other serious attacks on human dignity. Trafficking is defined as follows:

“the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose

⁵ UN Migrant Workers Convention, Part III.

⁶ *Ibid.*, Article 36; see, generally, Part IV.

⁷ Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 [2000] OJ L/239, 19.

*of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.”*⁸

Apart from international instruments, States of course need to play an essential role in seriously tackling the issue. The objective should not be the punishment through criminalisation of victims in this trade, *i.e.*, the migrants themselves, but rather to enact and implement the proper instruments to ensure dignity and the respect of human rights of everybody, including migrants.

III. Human Trafficking as a Crime against the Humanity

These topics lead me to an issue that has been of some interest to me in the past few years, especially in light of my position as judge at the International Tribunal. This is the extent to which human trafficking might be considered a crime against humanity.

The notion of *crimes against humanity* as developed under international law since the adoption of the Statute of the International Military Tribunal of Nuremberg, does not need to be discussed here.⁹ It suffices to recall that crimes against humanity were identified as serious violations of fundamental human rights, perpetrated either in war or peacetime as part of a widespread or systematic attack against a civilian population. In keeping with the present state of customary international law, for example, the Statute of the International Criminal Court (‘ICC’) adopted in Rome in 1998,¹⁰ does not impose the requirement that crimes against humanity be committed during an armed conflict, even though it is true that most crimes against humanity (persecutions, exterminations, torture on a massive scale) are often associated with a war, whether international or internal. In any event, the jurisdiction of the ICC extends to violations committed both in times of war and peace, and

⁸ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted by G.A. Res. 55/25 of 15 November 2000, Article 3.

⁹ See G. Acquaviva and F. Pocar, *Crimes against Humanity*, in R. Wolfrum (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2008–2010.

¹⁰ The Statute has been adopted on 17 July 1998 by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court (<http://www.icc-cpi.int>). The Statute entered into force on 1 July 2002, in accordance to Article 126, when the 60th instrument of ratification was deposited. More than one hundred Countries are now States Parties to the Rome Statute.

does not require the violations to form part of an attack against a civilian population which is discriminatory in nature.

The definition of crimes against humanity in the Rome Statute is set out in Article 7, and includes a list of acts that when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack, will constitute a crime against humanity.¹¹ The characteristic element of the ICC definition of crimes against humanity is therefore the existence of a “widespread or systematic attack” against any civilian population. The Statute defines this as a course of conduct involving the multiple commission of serious violations of fundamental human rights, pursuant to or in furtherance of a State or organisational policy to commit such attack.¹²

The last indication is of significant weight, in that it refers not only to State policies, but also to the policies of organisations. Criminal organisations, in association with or independent of national policies, and in particular those of a certain size which are active in international organised criminality may fall within the scope of Article 7, *provided that the activity of the organization may be characterised as a widespread or systematic attack directed against groups of civilians*. It is after all the most vulnerable civilians who become the target(s) of organised international criminal activity. It is of course too early to assess how the jurisprudence of the ICC may deal with this matter, as there is practically no case law of the Court so far. However, it has to be pointed out that the interpretation that the Court will give to the notion ‘organizational policy’ and ‘widespread or systematic attack’ will also impact significantly on the definition of human trafficking as an international crime.

In particular, the following acts listed in Article 7 of the Rome Statute may be considered in relation to human trafficking: *enslavement, deportation or forcible transfer, sexual slavery and enforced prostitution*, and finally the catch all clause, “other inhumane acts of a similar character

¹¹ According to Article 7, crime against humanity means “any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack: (a) Murder; (b) Extermination; (c) Enslavement; (d) Deportation or forcible transfer of population; (e) Imprisonment or other severe deprivation of physical liberty in violation of fundamental rules of international law; (f) Torture; (g) Rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity; (h) Persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court; (i) Enforced disappearance of persons; (j) The crime of apartheid; (k) Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health...”.

¹² Article 7(2)(a).

intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health".¹³ It appears that situations normally referred to as 'human trafficking' – such as putting a person on the black labour market, trafficking for purposes of female and child prostitution, exploiting minors in various forms and adopting minors for purposes of removal of organs – can easily be characterised as one or more of these acts.

In this connection, it may be further pointed out that all these kinds of trafficking have a common denominator, i.e., reducing human beings to forms of property over which unlimited, or barely limited, power is exercised by another human being.¹⁴ This feature of human trafficking is largely underlined in international practice, including in the *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, adopted in November 2000 by the United Nations General Assembly.¹⁵ This Protocol, in defining "trafficking in persons", puts the accent on the control one person maintains over another person, for the purpose of exploitation.¹⁶ It also finds strong support in the Statute of the ICC, which defines enslavement as "the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person and includes the exercise of such powers in the course of trafficking in persons, in particular women and children."¹⁷

¹³ See Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, 2004, at p. 41 ff.; Cassese, *Crimes against Humanity*, in Cassese, Gaeta, Jones (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: a Commentary*, vol. I, Oxford, 2002, 353-378, at 374; Robinson, *The Elements for Crimes against Humanity*, in Lee (ed.), *The International Criminal Court*, Ardsley, 2001, p. 57 ff., especially p. 84 ff.; Hall, *Crimes against Humanity*, in Triffterer (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden, 1999, p. 160 ff.

¹⁴ Cfr. Obokata, *Trafficking of Human Beings as a Crime against Humanity: Some Implications for the International Legal System*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2005, p. 445 ff.; Fitzpatrick, *Trafficking as a Human Rights Violation: the Complex Intersection of Legal Frameworks for Conceptualizing and Combating Trafficking*, in *Michigan Journal of International Law*, 2003, p. 1143 ff.

¹⁵ UN Doc. A/Res/55/25. The Protocol entered into force on 25 December 2003. More than 100 States are Parties to the Protocol. Full text of the Protocol can be found at <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>. See, on the Protocol, Abramson, *Beyond Consent, Toward Safeguarding Human Rights: Implementing the United Nations Trafficking Protocol*, in *Harvard International Law Journal*, 2003, p. 473 ff.; Potts, *Global Trafficking in Human Beings: Assessing the Success of the United Nations Protocol to Prevent Trafficking in Persons*, in *George Washington International Law Review*, 2003, p. 227 ff.; Vandenberg, *Complicity, Corruption, and Human Rights: Trafficking in Human Beings*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2002, pp. 323 ff.

¹⁶ The same elements used in the UN Protocol are included in the Convention on Action against Trafficking in Human Beings (Article 4), adopted on 16 May 2005 by the Council of Europe, not yet in force. Full text of the Convention is at <http://www.coe.int>. In the Framework Decision, adopted by the European Union (2002/629/JHA, in Official Journal of the European Communities, L 2003, 1 August 2002, p. 1 ff.), on 19 July 2002 on combating trafficking in human being, the element of the control is highlighted in the definition of human trafficking (see Article 1, "Offences concerning trafficking in human beings for the purposes of labour exploitation or sexual exploitation", as well as the European Commission Report of 2 May 2006 (COM (2006) 187), based on Article 10 of the Council Framework Decision.)

¹⁷ Article 7(2)(c) of the ICC Statute.

This definition is essentially the same as that which has been consistently applied to slavery by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and is now being used by domestic courts. For example, on 28 August 2008, the High Court of Australia upheld the first conviction for slavery entered by an Australia court pursuant to a law of 1999, which implements Australia's obligations under the Slavery Convention of 1926 and mirrors this definition.¹⁸

Commentators on this provision of the ICC Statute have argued that it would be wrong to interpret the crime of enslavement in such a way so as to restrict the jurisdiction of the Court in respect of this crime to traditional forms of slavery. Furthermore, they have added that, in any event, new current forms of enslavement would fall within the Court's jurisdiction as other inhumane acts intentionally causing great suffering, or serious injury to physical or mental health. It may be noted, in this connection, that the prohibition of slavery is clearly inherent in human rights protection and is among the rules of customary international law that are regarded as mandatory (*i.e.*, *jus cogens*), and cannot be derogated from by treaty nor by domestic legislation.

The notion of slavery and enslavement has evolved in customary international law. This is sufficiently apparent in the numerous conventions on the abolition of slavery, the abolition of human trafficking and several conventions on the abolition of forced labour, elaborated by the International Labour Organization. Following these conventions, one could easily conclude that enslavement is an illegal practice under international law that is not construed narrowly. As a Commission of Inquiry of the International Labour Organization recently stated, regarding the Forced Labour Convention of 1930 (C29),¹⁹ the narrow definition of slavery contained in international instruments adopted at the beginning of last century does not preclude the application of the prohibition contained therein to all contemporary features of such a practice.

¹⁸ *The Queen v Tang* [2008] HCA 39 (28 August 2008).

¹⁹ Adopted on 28 June 1930 (full text available at <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C029>).

In this context, it is interesting to note that the ICTY Trial Chamber in the *Kunarac et al.* case²⁰ (later confirmed by the Appeals Chamber),²¹ applied just such an approach when it accepted, in relation to the trafficking of women in wartime,²² that enslavement may occur even when the victims still enjoy de jure a certain freedom of movement but, the situation in which they find themselves leaves them with no real choice of escape with the prospect of conducting an independent life. Admittedly, the judgment of the ICTY was rendered in relation to wartime, for the ICTY has jurisdiction over crimes against humanity only if occurred during times of war in the territory of the former Yugoslavia. Nevertheless, the view expressed by the ICTY on enslavement should serve as a precedent for similar cases brought in a peacetime context.

Accordingly, if enslavement (or slavery) is the characteristic feature of human trafficking one can only conclude that, at least in its most serious expressions, human trafficking should be qualified as a crime against humanity, both under general international law and the Statute of the ICC.

It is important to note that the universal nature of crimes against humanity, as crimes under international law, imposes an obligation on all States to enact appropriate legislation to prevent and repress their commission and to prosecute persons responsible for their commission. This obligation also implies a duty to identify the manifold features of contemporary human trafficking in order to define and harmonise offences as between national jurisdictions, with a view to enhancing international co-operation both for preventing and repressing a phenomenon which can only be addressed through the coordinated effort of all States.

Harmonisation and definition should be addressed when a State enacts legislation incorporating the Statute of the ICC at the domestic level, as required by the Statute itself, in light of the co-operation that States must provide to the Court under the principle of complementarity.²³ This would be one of the ways to assist in ensuring protection of the basic human rights of migrants, including those who are framed and trafficked illegally in order to enrich criminal organisations with their exploited labour.

²⁰ *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vuković* (Case IT-96-23&23/1), Trial Judgment, 22 February 2001, paras 539-543.

²¹ *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vuković* (Case IT-96-23&23/1), Appeals Judgment, 12 June 2002, paras 116-124.

²² Jarvis, *An Emerging Gender Perspective on International Crimes*, in Boas & Schabas (eds.), *International Criminal Law Developments in the Case Law of the ICTY*, Leiden, Boston, 2003, p. 157 ff.

²³ The ICC has jurisdiction only when national systems are "unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution" over the crimes within the jurisdiction of the Court (Article 17 of the ICC Statute).

IV. The Rights of Migrants and Extradition

The work and action of international human rights bodies provides another area of interest in the protection of migrants' human rights. I recall my time at the Human Rights Committee as a period filled with battles of principle in order to ensure equal treatment for all and to limit, to the extent possible, infringements on fundamental human rights.

One pertinent issue was the treatment of the death penalty. While the death penalty is not categorically prohibited by Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights ('ICCPR'), the Human Rights Committee attempted to limit the enforcement of death sentences by applying the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment – as for example, in the case of Earl Pratt and Ivan Morgan, respectively.

However, in the *Kindler case* of 1993, the Committee, (though recognizing that there was a general trend towards abolition illustrated by the adoption by the United Nations General Assembly of the Second Optional Protocol to the ICCPR in 1989) did not consider that the terms of article 6 of the Covenant required Canada, (which had abolished capital punishment for non-military offences), to refuse extradition or request assurances from the United States that the death penalty would not be imposed against the author of the communication, Joseph Kindler. The author of the communication was Joseph Kindler, a citizen of the United States of America, who at the time of his submission was detained in a penitentiary in Montreal, Canada, for which the United States had sought extradition.²⁴

This case was decided during my tenure as a member of the Human Rights Committee. At the time, I expressed my strong dissent from the majority position, emphasizing that while 'article 6 tolerates – within certain limits and in view of a future abolition – the existence of capital punishment in State parties that have not yet abolished it', this 'may by no means be interpreted as implying for any State an authorization to delay its abolition or, *a fortiori*, to enlarge its scope or to introduce or reintroduce it. Consequently, a State that has abolished the death penalty is in my view under the legal obligation, according to article 6 of the Covenant, not to reintroduce it' either directly or indirectly. Such obligation applies 'when the State acts – through extradition, expulsion or compulsory return – in such a way that an individual within its territory and subject to its jurisdiction may be exposed to capital punishment in another State'.

²⁴ *Kindler v. Canada*, HRC 30 July 1993, UN Doc. A/48/50, 138.

In this case, an essential issue was, apart from legal formalities and the discussions on the customary status of the prohibition of capital punishment, whether a foreign citizen detained in Canada was going to benefit from the whole range of basic human rights protection enshrined in Canadian law, or whether he should be treated differently because he was to be extradited to the United States, where the death penalty was (and is) still accepted.

The interpretation suggested in my opinion was eventually espoused by the Committee in 2003, over a decade later. In the *Judge* case, to which Canada was again a party, the Human Rights Committee held that ‘extraditing or otherwise removing an individual from their jurisdiction, if it may be reasonably anticipated that they will be sentenced to death and without ensuring that the death sentence will not be carried out, violated the right to life prescribed under article 6(1) of the International Covenant for Civil and Political Rights’.²⁵

This applies not only to the death penalty, but to any serious attack against human dignity and is a development of the refugee-law principle of non-refoulement. There is a broadening consensus that individuals should not be returned, or expelled, to places where their lives or freedoms could be threatened. It is essential that the societies considering human dignity as an essential ingredient of their culture do not shy away from their obligation to ensure equal treatment to all migrants and to other people under their jurisdiction. Positive (‘affirmative’) actions need to be undertaken by governments and intergovernmental organisations to render these rights enforceable and effective.

V. Conclusions

States, international organisations and other relevant actors must not be led to believe that simple and definitive solutions can be found in the complex field of migration. The competing interests, rights and duties involved are compounded by drastically changing factual situations owing to continuing changes in the social, political and economic climate.

The international community must hope and strive for a general agreement on the fundamental principles to be addressed. Subsequently, *mechanisms and procedures* must be adopted to ensure that human rights are respected in each particular case: through bilateral agreements between

²⁵ *Judge v Canada*, HRC 20 October 2003, UN Doc. A/58/40, 76.

States; judicial decisions domestically and internationally; and administrative procedures. All activities in the field of migration, including, for example, the adoption of domestic legislation, government-organised skills development programmes and private employment practices must be premised on the value of human dignity. This includes in particular the response to human trafficking and the perceived radicalisation of migrants in the community. Simple solutions not being available, we must provide migrants and citizens alike with fair and effective procedures that allow both the affected individuals and the community as a whole the opportunity to resolve, and prevent conflicts while at the same time adapting to future challenges.

INTERNATIONAL MIGRATION LAW: NEW CHALLENGES

(Dr. Richard PERRUCHOU)

Droit International de la Migration : Nouveaux Défis

Le thème qui m'a été assigné constitue un défi à un double titre : celui de la sélection des nouveaux défis, celui du temps alloué pour en parler. Les choix sont donc forcément subjectifs et les thèmes ne pourront être traités que superficiellement. Je me suis donc limité à cinq « nouveaux défis », conscient que leur traitement ne pourra pas rendre justice à leur complexité et à l'analyse approfondie qui devrait leur être consacrée.

Le migrant et le développement

Ce premier défi n'est pas un défi juridique à proprement parler, il dépasse largement le cadre du droit international de la migration, mais il mérite qu'on le mentionne et qu'on lui prête une attention soutenue.

Au cours des dernières années, on s'est empressé de souligner le rôle important que jouent les migrants dans la promotion du développement et la lutte contre la pauvreté dans leur pays d'origine, ainsi que la contribution qu'ils apportent à la prospérité du pays de destination.

L'emphase mise sur la contribution au développement des pays d'origine et de réception a parfois pour effet de passer comme chat sur braises sur le développement du migrant : la migration doit aussi, voire d'abord, contribuer au développement du migrant. L'ambiguïté du discours se retrouve notamment lorsqu'il est fait état des transferts de fonds : on affirme certes que les fonds en question sont de l'argent privé que les Etats ne devraient pas s'approprier, pour ajouter derechef que l'investissement de ces fonds doit être combiné à des politiques macro-économiques favorisant la croissance et la compétitivité. En général, le migrant est un être dynamique, entreprenant, qui sait fort bien quels sont les besoins de sa famille qu'il veut ou doit satisfaire par ces transferts de fonds.

Lors du récent forum mondial sur la migration et le développement, l'empressement était général pour affirmer que tous les Etats doivent protéger les migrants, car la protection des droits est bénéfique pour le développement

des pays d'origine comme pour celui des pays de destination ; on serait tenté de conclure ou de résumer par ces mots : « un migrant bien protégé est un migrant productif, ou plus productif ». Une telle conclusion se base certes sur des études sérieuses et objectives. Soyons cependant sur nos gardes avant d'embrasser cette conclusion :

- Le migrant ne peut pas être réduit à un outil de production : en sa qualité d'être humain, il a droit au respect de ses droits, qu'il soit productif ou non, qu'il soit en situation régulière ou non.
- Les droits des migrants ne sont pas subordonnés à une approche mercantile, comme si leur respect était en quelque sorte assujéti à la rentabilité du migrant.
- De même, la protection des droits des migrants est un impératif auquel tout Etat doit se conformer. Une invocation du principe de réciprocité, selon lequel un Etat ne protège les migrants sur son territoire que si et dans la mesure où ses propres nationaux à l'étranger sont protégés, est inacceptable. Une telle approche irait à l'encontre de l'universalité et de l'unicité des droits de l'homme des migrants.
- Enfin, la protection des droits des migrants ne s'applique pas seulement en période de prospérité économique. A l'heure où les marchés financiers sont bouleversés, les économies enrhumées et les effets sur la migration difficilement prévisibles mais guère encourageants, les migrants ne doivent pas pâtir de la situation et voir leurs droits sacrifiés ou ignorés.

Dans le même ordre d'idées et sous le même thème du migrant et du développement, on omet systématiquement le fait que tout individu devrait, de préférence, s'épanouir dans son propre pays. En bref, le droit de ne pas partir, le droit de rester, fait partie du droit international de la migration et doit être mis en exergue. La Commission mondiale sur les migrations internationales a déclaré que les migrants ne devaient pas émigrer par nécessité mais par choix. Formulé différemment, cela pourrait signifier que chaque individu devrait pouvoir demeurer dans son pays, y trouver la satisfaction de ses besoins économiques, sociaux et culturels, ainsi que la protection de ses droits civils et politiques ; en bref, on promeut le droit de ne pas émigrer, le droit de rester chez soi. Un tel rappel est judicieux, ne serait-ce que parce que le droit d'émigrer n'existe pas, si on entend par là le droit de s'établir dans le pays de son choix.

Rappelons que, dès 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en son article 2, déclarait que chaque Etat s'engageait à agir au maximum de ses ressources disponibles en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans le Pacte. Pour ceux qui accordent peu de crédit à cette disposition du Pacte ou qui la trouvent trop récente, qu'ils se souviennent que ce devoir d'assurer le bien-être des citoyens, voire de tous ceux qui habitent sur son territoire, est un devoir fondamental de tout Etat démocratiquement constitué.

Droit ancien, le droit de rester est passé de mode de nos jours : il est le grand oublié des débats contemporains, occulté par le droit de retourner, voire l'obligation de retourner signifiée aux migrants en situation irrégulière. Le droit de rester doit donc être rappelé, car il fait partie de toute gestion des migrations, et devrait en constituer le point de départ : tout Etat doit assumer sa responsabilité de répondre aux aspirations légitimes de ses nationaux ; une fois ce postulat admis dans toute sa plénitude et ses conséquences, l'Etat pourra définir sa politique de migration – d'émigration et d'immigration – au plan national et en harmoniser les contours avec ses voisins immédiats et plus lointains.

Les avatars de la libre circulation des personnes

Qui dit migration, dit ou pense liberté de mouvement, libre circulation des personnes. Transcrite en termes juridiques, la libre circulation des personnes est souvent définie comme le droit de tout individu de quitter tout pays, y compris le sien, et celui de retourner dans son pays ; à ces deux droits s'ajoute un troisième, le droit de choisir librement sa résidence. La libre circulation des personnes est l'essence même du droit international de la migration.

Une constatation rarement énoncée est toutefois que ces trois libertés ont été consacrées dans des instruments internationaux il y a plus de 50 ans, dans un contexte politique bien précis ; tous les commentaires ou déclarations avaient, comme arrière-plan, la guerre froide, la coexistence pacifique, les obstacles posés à l'exercice du droit de quitter librement leur pays pour les ressortissants de l'ex-Union soviétique. La situation est aujourd'hui différente et l'on peut, l'on doit s'interroger si un regard neuf ne devrait pas être posé sur l'ensemble de cette problématique, un nouveau regard qui prendrait en compte les réalités de ce nouveau millénaire où les vrais problèmes et défis sont plutôt l'impossibilité matérielle des individus à s'épanouir dans leur propre pays, l'obligation qu'ils ressentent de quitter leur pays pour survivre, l'obligation qui leur est faite de retourner dans leur pays lorsqu'ils sont

appréhendés en situation irrégulière dans le pays de transit ou de destination. En bref, le droit de quitter et le droit de retourner sont progressivement remplacés aujourd'hui par la nécessité de partir et l'obligation de retourner.

En effet, l'individu confronté à une existence difficile, à des difficultés économiques, à un chômage croissant, n'aura souvent pas d'autre voie que celle de l'émigration, du départ vers un eldorado mythique et souvent illusoire.

Les disparités économiques entre pays en développement et pays développés ne se sont pas atténuées au cours des dernières décennies, au contraire ; en outre, la croissance démographique dans les pays en développement est plus forte que dans les pays développés. Ces deux facteurs conjugués constituent un cocktail explosif : confrontés à des lendemains n'offrant aucune perspective d'épanouissement, voire de survie, les habitants des pays en question n'hésitent pas à prendre tous les risques pour émigrer, non par choix mais par nécessité.

L'augmentation de la migration irrégulière, provoquée tant par des facteurs d'attraction que de répulsion, a conduit les Etats de destination à renforcer les contrôles policiers tant aux frontières, qu'à l'intérieur du territoire, afin de juguler le problème. Une des caractéristiques de la souveraineté de l'Etat est en effet le pouvoir de décider du nombre de personnes étrangères admises sur son territoire et, si ces personnes ne répondent pas ou plus aux conditions posées à leur entrée, séjour ou emploi, l'Etat a le droit d'exiger leur départ. Ce départ peut être volontaire ou forcé, il peut être ordonné à la frontière lors de l'arrivée ou plus tard par le biais d'une expulsion lorsque la personne se trouve déjà sur le territoire de l'Etat.

Les mesures de plus en plus strictes adoptées par les Etats, liées à l'augmentation du nombre de migrants en situation irrégulière, conduisent à l'interrogation suivante : le droit de retour n'est-il pas supplanté, dans la pratique, par l'obligation de retour ? Cette obligation de retour peut être soit une obligation de quitter le territoire à destination de n'importe quel pays, soit l'obligation de retourner dans son pays. En pratique, c'est souvent cette seconde option qui est la seule envisageable.

L'actualité regorge de situations parfois tragiques où des migrants en détresse, parfois victimes de la traite, sont recueillis par des gardes-côtes ou des patrouilleurs, hébergés temporairement afin de déterminer leur nationalité, leur besoin de protection lorsqu'ils sollicitent l'asile et, si tel n'est pas le cas, leur retour volontaire parfois, forcé le plus souvent, est organisé : le droit de retour, s'il existe toujours dans les textes et dans la pratique, est de

plus en plus remplacé ou supplanté par l'obligation ou la nécessité du retour, vu que le droit de quitter tout pays a été exercé sans s'assurer au préalable de la possibilité d'être admis légalement dans le pays de destination.

Lors de leur adoption il ya près de 60 ans, ces libertés reflétaient l'esprit de l'époque qui luttait contre les restrictions posées à la libre circulation, en particulier à la liberté de partir. Aujourd'hui, la situation est différente et, s'il fallait rédiger à nouveau ces droits, il n'est pas certain qu'ils auraient le même contenu. Une reformulation du droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays irait sans doute au-delà de l'énoncé des droits individuels et de leurs restrictions, pour insister sur la responsabilité partagée des Etats d'origine et de destination dans la gestion humaine et ordonnée de la migration.

L'avenir de la Convention de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille

Entrée en vigueur en 2003, la Convention est désormais ratifiée par 39 Etats : c'est peu, mais un tel résultat supporte fort bien la comparaison avec le nombre de ratifications de certaines conventions bien plus anciennes de l'OIT portant sur des thèmes analogues.

Sans entrer dans le détail du contenu de la Convention – thème abordé par un autre intervenant – quelques questions et observations méritent d'être posées.

Tout d'abord, la Convention constitue-t-elle un progrès ? On a cru décerner, ci et là, des régressions par rapport aux normes existantes, par exemple en matière de regroupement familial ; il est possible que le souci d'universalité et de recherche du consensus ait pu conduire à des concessions sur certains points. Le fait demeure cependant que la recherche d'un élargissement des champs d'application personnel et matériel ne s'est pas effectuée au détriment de l'approfondissement des droits garantis aux travailleurs migrants.

Une autre observation a trait à l'équilibre entre droits de l'individu et contrôle exercé par l'Etat ; des esprits chagrins – pour utiliser un euphémisme – ne manqueraient pas de fustiger la longue liste de droits accordés aux travailleurs migrants en situation irrégulière, porte ouverte aux vagues déferlantes d'étrangers qui viendront bouleverser l'équilibre démographique, racial, religieux et culturel des pays d'accueil ! Au-delà de cette rhétorique, il faut relever que la Convention n'affecte pas le droit de chaque Etat de renvoyer, en respectant les garanties judiciaires accordées à tout individu,

les travailleurs migrants qui se trouveraient en situation irrégulière. Ce fait semble avoir échappé à maints lecteurs et analystes de la Convention.

Une troisième observation concerne l'impact de la Convention sur les relations interétatiques : l'accent mis sur le besoin de coopération internationale en matière de migration influencera, imperceptiblement, la ligne de démarcation entre ce qui relève de la compétence exclusive de l'Etat et ce qui tombe sous l'emprise de la coopération multilatérale ; dans un domaine aussi sensible que la migration, cette avancée est plus importante qu'il n'y paraît de prime abord.

Une dernière observation concerne l'influence de la Convention : même avant son entrée en vigueur, la Convention inspirait les législations nationales, agissait comme moteur ou représentait l'aune à laquelle mesurer la conformité de tout nouveau texte à ce que devrait constituer une protection efficace des droits des travailleurs migrants. Désormais entrée en vigueur, son impact se mesure surtout en fonction du nombre et de la qualité migratoire – pays d'origine ou d'emploi – des Etats parties. Si la ratification de la Convention doit être encouragée, encore faut-il rappeler que le défi consiste non seulement à accroître le nombre d'Etats parties, mais aussi et surtout à assurer son respect effectif.

La responsabilité partagée des Etats dans la protection des droits des migrants

Premier thème abordé lors du récent forum mondial sur la migration et le développement, la responsabilité partagée entre Etats a existé dans les textes et dans les faits, de manière embryonnaire certes, bien avant l'apparition du terme lui-même. Cette forme de responsabilité repose en effet sur les compétences de l'Etat à l'égard de ses nationaux à l'étranger et des compétences de l'Etat à l'égard des étrangers sur son territoire. Ces responsabilités parallèles, partagées, sans que leurs auteurs aient pleinement conscience de ce partage vécu parfois comme une opposition, ont été renforcées au cours des dernières décennies par des mécanismes régionaux ou universels ainsi que par une prise de conscience du besoin d'exercer cette responsabilité de manière concertée.

Un nombre croissant de traités internationaux comprennent des clauses faisant obligation aux Etats de coopérer, directement ou indirectement, dans la protection des droits de l'homme des migrants. Certes, tout Etat souscrivant un traité a l'obligation de le mettre en œuvre et de coopérer avec ses partenaires à cette fin ; certains traités, toutefois, définissent les modalités

pratiques de cette coopération, donnant aux Parties des outils pour mettre en œuvre cette responsabilité partagée.

Un exemple nous est donné par le Protocole contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Adopté à Palerme le 15 novembre 2000, cet instrument vise notamment à protéger et aider les victimes de la traite (article 2b) et à « promouvoir la coopération entre les Etats Parties » en vue d'atteindre cet objectif (article 2c). Afin de donner corps à cette responsabilité partagée de protéger, les articles 9 à 13 précisent toute une gamme de mesures que les Etats sont invités à adopter de concert. De son côté, le Protocole de la même date contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, a pour objet de promouvoir la coopération des Etats afin de prévenir et combattre le trafic illicite de migrants et contient des dispositions très détaillées sur les modalités de coopération. Un autre exemple, sans doute le plus important, d'une responsabilité partagée des Etats dans la protection des droits des migrants nous est donné par la Convention de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. La partie VI est dévolue à la promotion de conditions saines, équitables, dignes et légales en ce qui concerne les migrations internationales des travailleurs migrants et des membres de leur famille. Cette obligation générale, inscrite à l'article 64, est renforcée à l'article 65 par une série d'engagements spécifiques que doivent prendre les Etats.

Les modalités du retour, y compris de migrants en situation irrégulière, sont une responsabilité conjointe des Etats et formulées comme suit à l'article 67, alinéa 1 : « Les Etats parties intéressés coopèrent en tant que de besoin en vue d'adopter des mesures relatives à la bonne organisation du retour des travailleurs migrants et des membres de leur famille dans l'Etat d'origine, lorsqu'ils décident d'y retourner ou que leur permis de séjour ou d'emploi vient à expiration ou lorsqu'ils se trouvent en situation irrégulière dans l'Etat d'emploi ».

La Convention de 1990 est sans doute l'instrument qui fixe avec le plus de vigueur cette obligation des Etats de coopérer et de se consulter pour promouvoir des conditions saines, équitables, dignes et légales en ce qui concerne les migrations ; une migration digne et équitable ne peut s'effectuer que dans le plein respect des droits de l'homme des migrants. Cette reconnaissance de la responsabilité partagée des Etats n'est qu'une réaffirmation du droit existant ; elle n'innove pas, ne crée pas une nouvelle

obligation, mais elle réaffirme, à bon escient, le principe de la responsabilité partagée des Etats en matière de protection.

En résumé, la responsabilité partagée des Etats, si elle a existé de tout temps, a été exercée par les Etats concernés de manière non concertée, s'appuyant soit sur leur compétence territoriale, soit leur compétence personnelle ; il s'agissait plutôt de deux compétences visant certes le même objectif, mais s'exerçant en parallèle, parfois conjointement, parfois l'une après l'autre. La conscience du partage de cette responsabilité de protéger n'était pas toujours très vive, voire présente dans l'esprit des fonctionnaires chargés de la protection. Le défi, plus politique que juridique, consiste pour les Etats et autres acteurs à agir ensemble et non plus séparément ou l'un après l'autre, du début à la fin du cycle de vie de la migration, depuis les opérations préalables au départ, le transfert, la période de travail, jusqu'au retour et à la réinsertion dans le pays d'origine si telle est l'étape ultime du processus migratoire.

L'ancrage du droit international de la migration

Il n'est pas rare d'entendre dans les pays n'ayant pas une longue tradition migratoire que le droit international de la migration n'existe pas, ou n'existe que sous une forme embryonnaire, quelque part entre le mythe et la réalité.

Qu'en est-il ? Rappelons tout d'abord qu'une gestion ordonnée et humaine des migrations est aujourd'hui considérée comme une condition préalable du profit que peuvent en tirer les sociétés des pays concernés comme les migrants eux-mêmes. Dans la poursuite de cet objectif, les Etats ont la responsabilité de protéger les droits des migrants et de leurs nationaux et de prendre en considération les intérêts des uns et des autres dans les paramètres définis par les normes et les principes internationaux.

Les Etats ont en outre l'obligation de se conformer aux principes et standards qui, en droit international, limitent leur pouvoir en matière de gestion de la migration. Ces deux volets constituent ce qu'il est convenu d'appeler le droit international de la migration, à savoir les droits et obligations des personnes impliquées dans la migration d'une part, les droits et devoirs internationaux des Etats dans la gestion de la migration d'autre part.

Traditionnellement, l'approche normative de la migration a surtout mis l'accent sur les droits des personnes concernées. Il existe bon nombre de conventions aux niveaux mondial et régional concernant les droits des migrants, mais ces instruments sont dispersés dans différentes branches du

droit (droits de l'homme, droit humanitaire, droit des travailleurs migrants, droit des réfugiés, droit de la mer, droit aérien, etc.). Il n'existe aucun pôle de convergence qui les réunisse tous et peu de tentatives ont été faites pour comprendre les relations unissant ces différents instruments les uns aux autres.

Plus récemment, référence a été faite aux principes et aux normes de droit international découlant de la souveraineté des Etats et ayant un impact direct sur la gestion des migrations : le droit à la protection des frontières, à l'octroi de la nationalité, à l'admission, au séjour, à la détention et l'expulsion des étrangers, ou encore à la sauvegarde de la sécurité nationale. Les droits et les obligations des Etats dans leurs relations mutuelles (obligation de coopérer, de réadmettre leurs propres ressortissants) sont moins bien définis et sont souvent traités séparément.

Cette disparité ou dispersion des normes alimente davantage encore l'opinion déjà répandue selon laquelle il existe des lacunes dans les textes normatifs protégeant les migrants et/ou régissant la migration. De plus, le contenu exact ou la raison d'être de ces instruments ne sont pas toujours clairement perçus, et il règne à ce sujet une incertitude qui tient au manque d'information sur l'état d'avancement de leur ratification et de leur application par les Etats.

Plus que la relative nouveauté du droit international de la migration, c'est peut-être l'ampleur du champ couvert par ce droit, ses emprunts à divers autres domaines, et l'absence d'une structure rigide enserrant ce droit dans un carcan bien défini qui posent problème ; c'est le lieu de rappeler que le droit international de la migration est peut-être celui qui ressemble le plus au droit international public général, un droit dynamique, en évolution constante, aux contours parfois flous, un droit imparfait mais nécessaire pour mieux appréhender et gérer un des problèmes les plus aigus de notre époque.

Le processus d'élaboration et de renforcement du droit international n'est pas linéaire et prend parfois des chemins surprenants. Dans le domaine de la migration, ce chemin passe par l'adoption de comportements communs au niveau sous-régional ou régional, l'élaboration progressive de codes de conduite et plans d'action conduisant à des pratiques uniformes, avant d'accéder au rang de normes contraignantes en droit international. Cette méthode paraît ardue, excessivement lente, mais dans un domaine aussi sensible pour les Etats, c'est sans doute le gage le plus solide de l'établissement de normes répondant à un besoin et dont la nécessité a été vérifiée au préalable par une pratique acceptée.

Le défi consiste donc pour les juristes, les politiques et autres décideurs, tant au niveau national qu'international, à appréhender le droit international de la migration dans toute son étendue et sa complexité, à comprendre qu'il y a un ensemble de règles qui, malgré leur diversité, s'appliquent à la migration et à opter pour une approche encyclopédique de la matière, au sens étymologique du terme, au lieu de s'enfermer dans des cloisonnements et des raisonnements étreints qui leur font perdre de vue la globalité du problème : l'ancrage du droit international de la migration dans notre société est une étape nécessaire vers une gouvernance éclairée de la migration.

MIGRANT WORKERS' RIGHTS AND THE 1990 INTERNATIONAL CONVENTION ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ALL MIGRANT WORKERS AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES

(Mr. Ryszard CHOLEWINSKI)

In 1997, Oxford University Press published my book on Migrant Workers in International Human Rights Law.²⁶ In Chapter 4 of the book I examined the drafting, history and text of the Migrant Workers Convention. At that time, only eight States had ratified it and the Convention was some way from entering into force. I wrote that the Convention was in danger of becoming a “white elephant”, an anachronism before it had even begun to be applied.

Today, there are now 39 State parties to the Convention (including six countries in the Mediterranean region: Algeria, Egypt, Libya, Morocco, Syria and Turkey) and the work of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (“The Committee”) in monitoring the effective adherence to and implementation of the instrument is seriously underway.²⁷ This fact alone is testimony to the progress that has been made in the last ten years or so and which has largely been attributable to the officials whose governments have ratified and are implementing the Convention and the representatives of international and especially non-governmental organizations who have worked hard for its promotion. However, there are still parts of the world where the Convention appears to have made little impact (e.g. Europe and particularly the European Union, North America and Oceania).

Since the work began on its drafting the Convention has effectively taken almost 30 years to see the light of day in terms of its application at the national level and in practice. The question often posed is whether it continues to be relevant in the context of today’s migration challenges in terms of the contribution it can make to the protection of all migrant workers

²⁶ Migration Policy, Research and Communication, International Organization for Migration (IOM)

An earlier version of this paper was first presented on the occasion of the 5th anniversary of the entry into force of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Palais Wilson, Geneva, Friday 18 April 2008.

²⁷ Since it began its work in March 2004, the Committee has issued Concluding Observations on seven initial state reports: Mali (May 2006), Mexico (December 2006), Egypt (May 2007), Ecuador (December 2007), Bolivia, Syria (April 2008) and El Salvador (November 2008). In its first session in April-May 2009, it will consider the reports of Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina and the Philippines. See the Committee’s web pages at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/>.

and members of their families. Has the migration landscape of the early 21st century changed so much from previous decades that the Convention's relevance for protecting the human and labour rights of migrants is now diminished?

I think there are three main challenges today (not an exhaustive list by any means) in terms of safeguarding the human rights of migrant workers and their families. Two of these challenges deal with the non-discriminatory treatment of particularly vulnerable groups of migrant workers, namely those in temporary and irregular situations; and the third is concerned with how the human and labour rights of migrant workers and their families are being addressed in policy fora and global and regional processes devoted to migration, and the role of the Convention vis-à-vis such fora and processes.

The first challenge relates to the increasing short-term nature of labour migration, a response to the expansion of more flexible employment in certain sectors of economies and the resulting inherent precariousness of this work. It is a common feature of our globalized world that these are the jobs, which are by and large low or semi-skilled in nature and increasingly performed by migrants. In addition to this development, there are calls by policymakers to promote temporary and circular labour migration (including the establishment of more temporary migrant worker programmes, essentially on a bilateral basis), in the context of which migrant workers would be encouraged to return to their countries of origin.

Does the 1990 Convention provide an adequate response to the specific rights' problems encountered by temporary migrant workers and the increasingly diverse contexts in which such persons migrate and work? It should be underlined that the Convention allows for few distinctions between temporary migrant workers and those migrants admitted to a country for employment on a longer term or even permanent basis. However, it does define a number of such temporary migrant worker groups, such as seasonal workers and project-tied workers, and devotes a whole part (Part V) to them, though permitting some reduction in the content of the rights' safeguards these workers may expect.

Despite these limited exceptions, however, the overall thrust of the Convention is to provide temporary migrant workers with essentially the same treatment to that afforded national workers. Importantly, aside from identifying various categories of short-term migrant workers, the Convention does not distinguish between low-skilled, semi-skilled and highly skilled workers. Migrant workers are treated as human beings and as workers and not in accordance with the skills they possess or the level of salary they can expect

to earn. Moreover, it was recognized by the Convention's drafters that lower skilled migrant workers are in more need of protection because this category of workers is more likely to find itself in dirty, dangerous and difficult jobs and thus be at greater risk of exploitation. The provisions in the Convention are therefore largely directed at protecting these more vulnerable groups of workers. (Indeed, that is why persons taking up residence as investors were specifically excluded from its ambit).

This important adherence to the principle of equal treatment in respect of migrant workers at all skill levels should be contrasted with national policies being formulated today, which aim to attract the "the best and brightest" talent and afford highly skilled migrants more favourable working and living conditions than those provided to lower skilled migrant workers. Such an approach is also being transposed at the level of the European Union as seen in two recent proposed directives that would entrench differential treatment in terms of access to social rights and secure residence status between highly skilled migrants and less-skilled or semi-skilled migrants. In this respect, therefore, the Migrant Workers Convention is very relevant because it maintains more favourable standards.

Moreover, given that in the past migrant workers have often been the first to lose their jobs in an economic downturn, the correct application of the equality principle can play a crucial rule in mitigating the adverse impact of such downturns (as is currently the case with the global financial crisis) on their employment and the way they are treated by host societies. For example, important provisions in the Convention in this regard are those guaranteeing lawfully resident migrant workers equality of treatment with nationals in the state of employment, in respect of protection against dismissal, unemployment benefits and access to alternative employment in the event of loss of work, as well as, extensive procedural and substantive safeguards in the expulsion process.

The second challenge is connected to increasing irregular migration, which is not only a phenomenon occurring between developed and developing countries but in all parts of the world. It should be recalled here that the abusive conditions under which irregular migrants move were a catalyst for the adoption by the ILO's International Labour Conference of Convention No. 143 (1975) protecting migrant workers (Part I) as well as the 1990 Migrant Workers Convention (Parts III and VI). It is generally accepted that irregular migrant workers are a particularly vulnerable group of migrants. While the causes of irregular migration are as numerous as the phenomenon is diverse, it has been strongly argued that control measures alone are insufficient to tackle irregular migration and that a comprehensive approach is required,

including the need to adopt a package of more “constructive” measures. The protection of the rights of this vulnerable group forms an integral aspect of such a comprehensive approach which also includes the need to address informal labour markets where both national and migrant workers are found; provide more regular avenues for migrant workers to be able to meet the demand for labour in all sectors of a destination country’s economy; and give serious consideration to the regularization of those with irregular immigration status.

In a world where migrants with irregular status are at greatest risk of exploitation and are more likely to be subject to human and labour rights’ violations, as well as victimization and marginalization in host societies (whether at the point of destination or while in transit), the explicit protection granted by the Convention to this vulnerable group is an important reminder that fundamental rights are non-negotiable and that an individual’s immigration status is irrelevant in this respect. In a report for UNESCO on the position towards the Convention in six European Union and European Economic Area states, we observed that a number of governments and other stakeholders in these countries are still to be persuaded by the philosophy of the Convention that an important way of addressing the phenomenon of irregular labour migration is to protect effectively the rights of those with irregular status in order to undermine any incentives employers and intermediaries (e.g. private employment or recruitment agencies) might have in encouraging such movements.

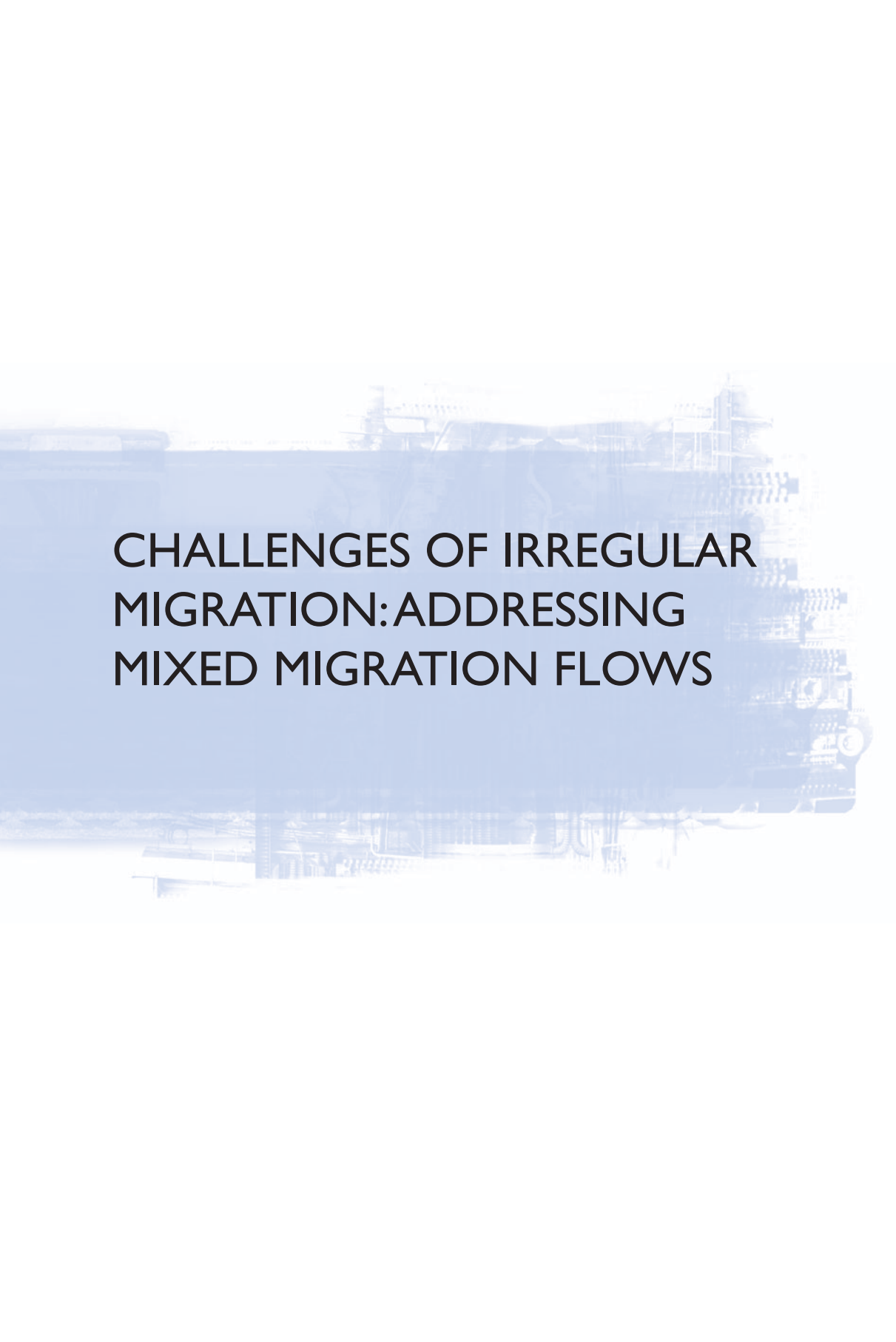
It should be underlined that meeting both of these protection challenges must not ignore the specific plight of migrant women who face multiple discrimination in the migration process on account of their nationality, immigration or social status as well as gender. It has been contended that even though the Migrant Workers Convention is drafted in gender-neutral language, it does not devote sufficient attention to the specific situation of migrant women working in certain sectors of the economy, especially in domestic or household employment. The continued abuses suffered by these women migrants, who fulfil important but often undervalued tasks in host societies, and the frequent absence of formal protection in national labour legislation raises important questions as to the utility of the Convention in safeguarding the human and labour rights of this group of migrant workers. The Committee on Migrant Workers has already started to devote attention to the situation of domestic workers in its first Concluding Observations.

The third challenge I wish to address is closely related to the increased attention being devoted today to migration, and particularly migration for employment, in policy fora at the national, bilateral, regional and global levels,

reflected in the high priority given to this item on government agendas. This is also connected to the recognition by (and indeed the growing consensus among) many countries that migration for employment can be a positive force contributing to the development of countries of origin (and transit) as well as countries of destination; including in the developed industrialized world in the light of observed labour shortages and aging and shrinking populations and workforces. In this context, the human and labour rights of migrant workers and members of their families are being highlighted as an important issue of concern in attempts by the international community to strengthen the emerging consensus relating to the migration and development nexus and to move towards mutually beneficial and more concrete activities in this field.

A good example of the heightened sensitivity to human rights in such processes is evident in the Global Forum on Migration and Development (GFMD) and the space given to rights on the agenda of the second meeting that took place in the Philippines in October 2008. In this regard, the Convention offers important input in Part VI on the promotion of sound, equitable, humane and lawful conditions in connection with the international migration of workers and members of their families. This part imposes legally binding obligations on States parties to cooperate with a view to ensuring that labour migration takes place in a safe and humane manner and with due regard to human and labour rights. Importantly, all States parties, irrespective of whether they are principally destination, origin or transit countries, are bound by the provisions of Part VI. This section of the Convention therefore underscores that the protection of the human and labour rights of migrant workers and their families is a joint venture and responsibility involving all countries in the labour migration process.

In these three selected areas, (which I underline again are hardly exhaustive), the Convention serves as a reference point for all countries (and not only for those which have ratified and are implementing it) as well as an important reminder of the synergies between policy formulation and application in the migration field and the protection of human rights.

A large cargo ship is shown from a distance, sailing on a calm sea. The ship is white with a dark hull. A semi-transparent blue rectangular overlay covers the middle portion of the image, serving as a background for the text. The text is in a bold, black, sans-serif font, arranged in three lines. The overall tone is professional and informational.

CHALLENGES OF IRREGULAR MIGRATION: ADDRESSING MIXED MIGRATION FLOWS

IRREGULAR MIGRATION: AN APPROACH TO AN INTRACTABLE ISSUE (Dr. Graziano BATTISTELLA)

Irregular migration remains a major concern of policy makers involved with the management of migration. It constitutes in itself a defeat of policy efforts to provide orderly admission, work and stay to migrants under various schemes. Migration management is ultimately a set of authorizations intended to select and maintain in a temporary or permanent status the foreigners who are needed by a country. Irregular migration is evidence of the inadequacy of migration management. Such inadequacy is unavoidable as persons who are willing to migrate are more than the number of migrants that countries are willing to admit. At the same time, the number of irregular migrants varies significantly from country to country. Such variation is a function of geographic location, income differentials, coherence of labour and migration policies, and implementation resolve, among others.

This short reflection will highlight in a cursory way the major tendencies of irregular migration flows in the world, suggest a framework to analyze irregular migration and indicate some legal and ethical issues arising from irregular migration.

Irregular migration in the world

By definition, data on irregular migration are only estimates, as irregular migrants avoid registration in the admission process or fall into irregularity by overstaying their visa and work permit, or by becoming engaged in activities different from the authorization they had received. Estimates place irregular migrants at 15-20 percent (approximately 30-40 million) of the overall number of migrants. It is not possible to give a detailed account of the various irregular migration patterns around the world. Here only a summary indication of major trends is provided.²⁸

In Europe irregular migrants are about 7-8 million, most of them overstaying entry permits. The two relevant frontiers are Eastern Europe, where apprehensions are declining and the forgery of documents is increasing, and Southern Europe, particularly the access by sea from North African countries, with the heavy involvement of organized smugglers and frequent casualties.

²⁸ For a more detailed account of irregular migration flows in the world see chapter 8 of *World Migration 2008. Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. IOM International Organization for Migration, Geneva 2008, 199-232.

In North America the focus is particularly on the border between the U.S. and Mexico. More than twenty years of progressive control measures, including a 700 mile wall to be built to separate the two countries, have not diminished the inflow of irregular migrants, who have reached 11.8 million in the U.S., half of them overstaying entry permits.. In Central America, irregular migrants are present particularly in Costa Rica, mostly from Nicaragua, and in the Dominican Republic, coming from Haiti. Argentina was the main destination of irregular migrants from neighbouring countries in South America, but the issue is being tackled thanks also to the Mercosur Agreement on Residence and various regularizations.

North African countries are both source and transit countries for irregular migration to Europe. Control measures are rerouting flows to more dangerous destinations, while those countries are becoming destination for migrants from Western and Eastern Africa. South Africa, where irregular migrants are estimated at about 500,000, is the major destination of flows from Sub-Saharan countries.

In East Asia overstaying entry permits are prominent in Japan and South Korea. Southeast Asia witnesses continuous border-crossing from Indonesia to Malaysia, and from neighbouring countries, particularly Myanmar, to Thailand. In South Asia most irregular migration is in India (particularly from Bangladesh) and in Pakistan, for historical reasons as well as through routes established by the refugee crisis in Afghanistan. In the Middle East, irregular migrants are mostly a consequence of problems in the *kafala* system of migration management and of overstaying the *haji* to Mecca.

Oceania is a region of limited irregular migration, due to the lack of land borders among nations. Irregular migrants are usually overstaying entry permits, particularly in Australia.

What emerges from even a cursory overview of the worldwide situation is the pervasiveness of irregular flows, the variety of forms under which they occur, the mixture of the types of migration (regular migrants, irregular migrants, refugees, trafficked persons) along the same routes and the interchange from one type to the other, and their resistance to policy measures seeking to curb irregular migration.

Analytical framework

Attention solely to irregular migration might lead one to consider it a phenomenon in itself and, consequently to approach it with measures

disconnected from the wider context in which it occurs. This normally leads to the ineffectiveness of policies and to the criminalization of irregular migrants, as if they were born with an innate tendency to illegal behaviour. What is proposed, instead, is that irregular migration be viewed as a component of regular migration, with the same basic determinants and the same intermediate factors. The end result – the choice of irregular rather than regular channels – depends on a variety of decisions, often constrained by difficult alternatives.

Analysis should begin with considering regular and irregular migrations as part of the same system.²⁹ They are both responses to the same macro factors at destination and origin countries. Among those macro factors are demographic imbalances, different degrees of economic growth, different perceived opportunities of decent jobs, different social and economic protection to minimize risks, linkages between origin and destination established by historical heritage and capitalist market expansion, and various democracy deficits. Dissimilarities in macro factors do not automatically generate human mobility. Intermediate factors must play an active role for migration to occur.

Policies in destination countries are the most relevant intermediate factor. Such policies determine how many and what kind of migrants can be admitted and for what purpose. Irregularity is mostly a deviance to such policies. Deviance can occur at the level of numbers (migrants who enter are more than what are foreseen through available legal channels) or types (actual migrants differ from the types envisioned by policies). Such deviance, before referring to migrants' behaviour, indicates possible inadequacy of the policies themselves. Often, such policies are not congruent with labour markets either, because they are too restrictive compared to market demands or, because they only address migration flows without touching market structure. In particular, irregular migration is attracted by the informal economy or by excessively segmented labour markets. Policies of the countries of origin also have a relevant role, particularly in the level of regulation developed for migration and in the way they handle the recruitment agencies, which are involved in 80 percent of the placement of migrants. Excessive regulation normally leads to irregular migration from the country of origin itself.

Migrants need the services of intermediaries. Providers of services to the migrants in the country of origin include recruiters, who have contacts with employers abroad who can actually provide a job; officials in government

²⁹ For a more detailed discussion of the framework see Battistella, Graziano and Maruja M.B. Asis, *Unauthorized Migration in Southeast Asia*. Quezon City: Scalabrini Migration Center, 2003.

agencies who process the documents and ensure an authorized departure; officials at airports or ports of exit; and travel agents. In the country of destination, in addition to officials at ports of entry, there are agents who complete the entry process by transporting the migrants to the employers. Social networks also function as providers of information and support. When everything goes smoothly, intermediaries lead to a regular migration channel and the whole process reaches orderly completion. However, in such a complex web of intermediaries there are many possibilities that something will go wrong and that irregularities are committed against migrants. It is also possible that migrants cannot or do not want to follow procedures, often because of the time it entails or because they cannot comply with the requirements. Irregularities can take place at the very beginning, with the choice of unregistered recruiters, or with the help of corrupt officials during the process, or by avoiding the whole process and utilizing the services of smugglers instead. Persons within social networks also play key roles in the selection of irregular migration channels, and often take advantage of migrants.

Irregular migrants often become victims of abuse and exploitation. Their irregular status puts them in a vulnerable position in respect of intermediaries and employers. However, irregular migrants can also find an agreeable situation, in jobs with an acceptable income but, without benefits, health and insurance protection. Consequently, many migrants remain in an irregular situation for many years. Regularizations are the way in which a country acknowledges the presence of irregular migrants and decides to provide those migrants with a legal status, which carries the necessary protections and insurances, and most importantly avoids the threat of expulsion. Regularizations used particularly in Southern Europe in recent years, have proved to be unpopular with other European nations who view this as an incentive to further pursue irregular rather than regular migration channels. There are also disguised continuous regularizations, as is the case with annual admission decrees in Italy, which grant admission to migrants already living and working in the country.

At the same time, there are also possibilities that migrants become irregular by overstaying their permits or engaging in labour relations without the required approval. Often, however, the crossing over to an irregular status is as a result of policies which are hard to comply with or which are administered with bureaucratic delays. An example is the requirement of the annual renewal of residence permits for migrants in Italy with their inadequate bureaucratic machinery unable to deal with the process efficiently. There are instances of semi-compliance with norms (for instance, legal residence but irregular employment), which also require specific attention.

If our analytical framework is correct, irregular migration is entangled with other human mobility flows, and it is determined by the same factors, except that it is diverted to irregular channels with the help of intermediaries. A strong demand for migrant labour, particularly in the informal economy, coupled with geographic proximity between origin and destination countries, porous borders and incongruent policies are the major determinants of irregular migration. Actions to decrease the phenomenon consist mostly of control policies and are directed at the migration channels and the migrants. Control is required, but it is inefficient if not accompanied by measures that deal also with the determinants. Ultimately, orderly migration requires addressing the macro factors behind it, to ensure that it is a free choice, not the choice of people constrained by the lack of alternatives.

Legal and ethical issues

There are many concerns arising from irregular migration. There are concerns of receiving countries, who cannot accept the infringement of their policies and the lack of control of their borders, in addition to the economic and social consequences that irregular migration in itself carries (avoiding the payment of taxes, exploitation of the labour force, unfair competition, health concerns, and micro-criminality). There are also the concerns of the countries of origin, who do not appear similarly determined in their action against irregular migration, but are more preoccupied with the loss of remittances if migrants are repatriated and with the maltreatment migrants face because of their irregular status. The lack of concurrence in government approaches makes it more difficult to combat irregular migration. It also explains the limited and uneven rate of ratifications that the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families have received so far. Since its adoption by the UN General Assembly eighteen years ago,, it has been ratified by only 39 countries, and most of them qualify as predominantly countries of origin of migration. Although it contains a part completely dedicated to the “promotion of sound, equitable, humane and lawful conditions in connection with international migration of workers and members of their families”, the convention is perceived by countries of destination as not imposing adequate obligations on countries of origin to fight irregular migration. On the other hand, government action against irregular migration will succeed only if it is concerted between origin and destination.

A third group of countries are becoming crucial in the whole process. They are the ‘transit countries’, nations in which migrants only intend to pass before reaching their final destination. It is in transit countries that irregular migrants arrange crossing to the destination countries. Consequently, it is in these countries that intermediaries involved in, as the irregular process

prosper and that migrants are most exposed to exploitation and abuse. As the time spent in the transit process is becoming longer, with migrants constrained to take up irregular jobs to accumulate savings for the crossing, it is also apparent that transit countries are becoming the de-facto immigration countries. The whole nature of the transit moment is being questioned.³⁰ In addition, agreements with destination countries tend to ensure the co-operation of transit countries in stopping irregular migration. This implies the financing of hold and repatriation camps, where migrants are often exposed to harsh conditions. For these many reasons, it is in transit countries where protection for migrants is most needed. It is interesting to note that various countries of origin have now turned into transit countries and, have ratified the UN Convention, perhaps motivated primarily by their condition as countries of origin. Coherence would require that they provide transit migrants with the protection from the Convention for at least ethical, if not for the legal obligation imposed on them if they have ratified the Convention.

The final issue deals with effective accessibility of irregular migrants to protection. It is not difficult to envision that migrants, although holders of rights even in an irregular situation, will find it difficult to seek remedy because of the probable expulsion resulting from it. A similar situation can also occur where migrants would like to assert rights, such as emergency health care, but refrain from accessing it because of the fear to be repatriated. Migrants are to evaluate whether to invoke protection for abuses and consequently be expelled or, to continue the migration project and subsequently continue to suffer injustice, is unethical. It makes a mockery of the protection accorded in paper and it provides abusers with a licence to continue. For this reason, Joseph Carens has suggested to “build a firewall between immigration law enforcement on the one hand, and the protection of basic human rights on the other.”³¹ The suggestion is not far-fetched, and it is in use in the Italian system, where doctors are not required to report the irregular status of migrants. Unfortunately, a proposal was advanced recently to oblige them to do so. Such proposal is coherent with the raising of irregular migration from an administrative offence to a crime status, punishable with a fine only rather than with incarceration but, it is not coherent with a humane migration management. The State upset by its own inadequacy in fighting irregular migration, is turning against migrants, who are forced into migration by the lack of opportunities (for which countries of destination are often equally responsible), who are lured into the country by irregularities in the market

³⁰ Cfr. Bredeloup, Sylvie, “Transitare nel Sahara. Quando I migranti africani prolungano la durata del loro soggiorno”, in *Studi Emigrazione*, Vol. 45, N. 172, 2008, 801-817.

³¹ Carens, Joseph H., “The Rights of Irregular Migrants”, in *Ethics & International Affairs*, Vol. 22, N. 2, 2008, 167.

(which the State does not or cannot contrast), and who are tolerated as long as they accept to remain disposable.

Irregular migration is certainly a major concern for all stakeholders and it should be reduced and eventually eliminated. However, this should be done by focusing on all the stages of the process, from the determinants to the intermediate factors and the intermediaries, not simply by relying on control measures; by issuing policies that are coherent and realistic, not policies that generate irregularity; by fighting intermediaries who profit from irregular migration and contrasting employment practices which continue to require irregular migrants; finally, by focusing on irregularities committed against migrants, not just on those committed by migrants.

REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS

(Mr. Damtew DESSALEGNE)

The refugees who fall under the mandate of UNHCR are a part of a complex migratory phenomenon in which people are prompted to leave their own country by a combination of fears, hopes and aspirations that are difficult to unravel. Some movements are largely voluntary, others coerced. In most cases, though, there are variable degrees of both voluntariness and compulsion. Migration is rarely a simple matter of choice.

The distinction between the refugee in need of international protection and the migrant in search of better economic opportunities is not always clear and definitive. The immediate causes of refugee flows are readily identifiable as they are largely serious human rights violations such as: persecution, violent political, ethnic or religious conflict or international armed conflict. These causes often overlap with, or are provoked or aggravated by, factors such as: economic marginalization and poverty, massive unemployment, environmental degradation, population pressure and poor governance. What appears to be primarily an economic motive for a person's flight from his or her home country, may in reality also involve refugee-related elements.

Subsequently, we have to be very careful about not mixing up refugees and migrants. Refugees and migrants are not one and the same thing. Where the line between "migrant" and "refugee" blurs, so does the distinction between migration control and refugee protection. Where refugees are subsumed into the broader class of "migrants," the control of their movement is likely to take precedence over meeting their protection needs. Confusing refugees and migrants is not only dangerous, it is also legally unsound.

A refugee is classically defined as a persecuted person, denied of the security of person, unable to exercise in safety the right to freedom of expression, to freedom of association, to freedom of belief, to pursue their political convictions, or just even to be who he/she is born to be. Broadly defined, a refugee is also someone unable to continue to live in safety due to the discriminate or even indiscriminate dangers of war or serious civil disturbances. Fleeing and seeking asylum is the only realistic option for the individual and his /her family, in order to protect their right to life or security and freedom of person. The right to seek and to enjoy asylum is firmly entrenched in international human rights law, specifically in terms of Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights.

Refugees have been made the beneficiaries of certain, clearly articulated rights embodied in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees because, they lack the protection of their own governments. The Convention, together with its 1967 Protocol, became a landmark in the setting of universal standards for the treatment of refugees by State parties, which include:

- The right not to be returned to persecution or the threat of persecution (the cardinal principle of non-refoulement);
- The right not to be discriminated against in the grant of protection;
- The right not to be penalized for unlawful entry into or presence in the country where asylum is sought, given that persons escaping persecution cannot be expected to always leave their country and enter another country in a regular manner;
- The right not to be expelled, except in specified, exceptional circumstances to protect national security or public order; and
- The right to minimum, acceptable conditions of stay, which would include: freedom of movement, the right to education and to gainful employment or self-employment, access to public relief and assistance including health facilities, the possibility of acquiring and disposing of property and the right to obtain travel and identity documents.

Contracting States to the Convention are also expected to facilitate naturalization of refugees by reducing legal and administrative barriers to citizenship and to actively support refugees' family reunification.

Over the decades, States parties to the 1951 Refugee Convention have respected these rights to a remarkable degree. In recent times, however, we have seen in many parts of the world traditional welcomes being replaced by colder shoulders. In Europe, the birthplace of the Refugee Convention, a wide-range of migration control and deterrence measures have been put in place, making it impossible for refugees and asylum-seekers to legally travel to Europe and secure access to international protection. In some cases, these measures have proven to be self-defeating as would-be migrants, asylum-seekers and refugees turn to increasingly more sophisticated human smuggling networks that are able to circumvent the immigration controls. The more governments seek to obstruct movement without addressing its root causes, the more this exploitative industry flourishes.

The drama and complexity of irregular population movements are demonstrated most compellingly by the searing images of men, women and children who, crammed on rusty, unseaworthy and overcrowded boats, brave the waves in the Mediterranean, the Gulf of Aden, the Red Sea and other waterways in search of safety, economic opportunities, or both. In 2008, 33,000 boat people made the perilous sea crossing from Libya to the Italian shores, with nearly 20,000 landing on the tiny island of Lampedusa; another 2,700 were taken to Malta following their rescue by the Maltese Armed Forces. The Canary Islands and mainland Spain have registered 12,000 arrivals with Greece registering approximately 14,000 arrivals. These figures for the European border multiply when one takes into account the number of people arriving in the same manner in Yemen or Libya, similarly with the two million Iraqi refugees who have fled to Syria and Jordan.

The Libya-Italy shipping/coastal route across the Mediterranean Sea is today the most important escape route for asylum-seekers and refugees from Africa. Over half of all asylum applicants in Italy, most of whom are sea arrivals, are granted refugee status or some other form of international protection. In the case of Malta, on average 80 per cent of those arriving by sea apply for asylum and approximately 60 per cent of them, are subsequently recognized by the government to be in need of international protection. In contrast to Italy or Malta, only about three per cent of “boat people” reaching Spanish shores apply for asylum.

Danger often awaits those who take to the sea in rickety boats. In 2008 alone, at least 525 people were reported dead or missing at sea on their way to Italy or Malta, despite the laudable search and rescue efforts of the Italian Navy and Coast Guard and the Maltese Armed Forces. United for Intercultural Action, a European NGO has assembled reports of 9,390 documented deaths of would-be migrants and asylum-seekers at sea on their way to Europe since 1998. However, the true extent of this human tragedy will never be known as many vessels sink without a trace.

The rules of international maritime law applicable to the rescue of persons in distress at sea are clear. The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, the 1974 International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), and the 1979 International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR) all codify the obligation to aid those in peril at sea. The duty to rescue people in distress applies without regard to the nationality, status or circumstances of the persons in question. Likewise, it is unaffected by their mode of travel or the numbers involved.

While the obligation of seafarers to rescue people in distress at sea is clear, what follows next is a murkier. In terms of the International Convention on Maritime Search and Rescue, a rescue is not complete until the rescued persons are delivered to a place of safety. The place could be the nearest safe port, the next regular port of call, the ship's home port, a port in the rescued person's country of origin or any other appropriate port. However, when refugees and asylum-seekers are among the persons rescued at sea, the list of viable options regarding disembarkation is narrowed. In terms of international law, a refugee or an asylum-seeker must not be forcibly returned to a country where his or her life would be endangered – or, by extension, to a third country which might subsequently send the person onward to the place of feared danger.

State responsibility under international refugee law is therefore activated once it becomes clear that there are asylum-seekers among those rescued. This responsibility requires States to scrupulously observe the fundamental principle of non-refoulement, to ensure admission to their territories and access to fair and effective asylum procedures. A vessel is not the place to determine the genuine nature of an asylum application. The identification and subsequent processing of asylum-seekers is an activity most appropriately carried out on dry land by State officials adequately trained for the task.

There have been situations where merchant vessels fulfilling their humanitarian duty have encountered problems, as States have occasionally refused to let some migrants and refugees rescued at sea disembark. This state of affairs put ship owners and companies in a difficult situation, threatening the integrity of the time-honoured humanitarian tradition to assist those in peril at sea regardless of their nationality or status. It is worthy to note that a tradition that has in modern times become more than just a moral obligation is now enshrined in international law.

UNHCR recognizes the challenges facing States in disentangling refugee and migration issues and, is mindful of the need to ensure that the provision of protection and asylum to refugees do not compound the difficulties confronting States in effectively managing irregular migration. UNHCR also recognizes that burdens and responsibilities for refugee protection are unfairly spread. Clearly, responsibilities for refugee protection and the resulting costs should not be a matter of a State's geographical position, but rather a coherent, planned strategy for a collective humanitarian response to the victims of human rights violations, persecution or armed conflict. The 1951 Convention is predicated on international solidarity and co-operation to address refugee problems through shared responsibilities.

Responses to mixed and irregular movements of migrants, refugees and asylum-seekers need to go further back along the continuum, in the countries of origin and transit, on the other side of the Mediterranean, where concerted efforts are warranted to address the problem in a more comprehensive manner. The vast majority of those forced to flee their homes are found within their region of origin, in countries that often have the least resources and capacity to provide protection and durable solutions. By reinforcing the protection available there, and ensuring that refugees have access to durable solutions, not only can their rights and well-being be better ensured, but the impetus to irregular movement may also be reduced. The measures to strengthen protection capacities of countries in the region of origin must always be as a complement to, and not a substitute for, the obligations of European States towards asylum-seekers spontaneously arriving on their territory.

UNHCR will continue to play a meaningful role in relation to the management of mixed migration by States because of its mandate to advocate for a system which distinguishes people with protection needs from the broader population of irregular migrants. It is in this context that UNHCR developed its 10-Point Plan of Action, which promotes collaborative and coordinated responses to mixed migration; responses that take into account the distinctive situation of refugees, their need for international protection, and their right to seek and to enjoy asylum.

UNHCR has tested the 10-Point Plan in a number of mixed migratory situations, including North Africa, the Gulf of Aden and the Italian island of Lampedusa. Since the launch of the Lampedusa project in March 2006, involving the Italian Ministry of the Interior, the European Commission, IOM, the Italian Red Cross and Save the Children, admission practices, reception conditions, referral systems for vulnerable groups and other responses to sea arrivals have significantly improved. The Lampedusa experience is indeed a positive example for other countries facing a similar migration pressure to follow.

In conclusion, the protection needs of asylum-seekers and refugees in the Mediterranean region are, as elsewhere, increasingly intermingled with broader migration concerns. Border controls, visa regimes, carrier sanctions and interception of vessels may help in the management of migration flows, but only as short-term defensive measures and with adverse consequences for refugees in need of protection. These control measures are blunt instruments which often do not properly distinguish between refugees and migrants.

It is certainly within the sovereign rights of States to regulate the entry and residence of non-nationals. When a person must, out of necessity, exercise his or her right to seek asylum, that person's treatment and fate at the hands of a State are a matter of international law and obligations, and not a matter of the State's discretionary immigration policy. Thus, States should ensure that their legislation and policies aimed at inhibiting irregular migration do not interfere with the ability to gain access to the territory and asylum procedures by persons at risk of persecution or other forms of threat to life or liberty.

The problems raised by movements of migrants, refugees and asylum-seekers today are international issues requiring international responses through a combination of national, regional and global responsibilities and capacities. These problems will only be resolved, rather than shifted elsewhere, if a more holistic, coherent and multi-disciplinary approach to migration is found to take up a triple challenge: (i) to manage population movements in a way which upholds basic human rights and the institution of asylum; (ii) to safeguard the legitimate interests of the States and communities affected by these movements; and (iii) to invest the necessary political will and resources in preventing and reversing the causes of involuntary migration.

INTERNATIONAL PROTECTION OF WOMEN AND CHILDREN IN MIGRATION MOVEMENTS

(Dr. Kristina TOUZENIS)

The Beijing Platform for Action (paragraph 46) mentions the existing barriers to full equality and advancement faced by displaced women, including women displaced within their own countries, as well as immigrant and migrant women, including migrant women workers. Both physical and sexual abuses against domestic women workers, including the fact that these abuses are not reported to the competent authorities, are aspects of migration that serve as barriers to women's full equality and advancement. Although article 16 of the Convention states that migrant workers and their families are "entitled to effective protection by the State against violence, physical injury, threats and intimidation, whether by public officials or by private individuals, groups or institutions", this instrument does not consider the vulnerability of women migrant workers instead, to an extended degree it reproduces the image of the migrant as an adult male.

Migrant women are more likely than men to be exposed to forced labour, sexual exploitation, forced prostitution and other kinds of violence. They are more likely to accept hazardous work conditions and low salaries that are many times below the mandated minimum wage. Many women are not equipped with enough information. Empowerment of women in countries of origin and destination is crucial in order to enable their possibilities of making informed choices and creating opportunities for themselves.

General Human Rights instruments such as the International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) and on Civil and Political Rights (ICCPR) are with few exceptions valid for migrant women and children. The Convention on the Elimination of All form of Discrimination Against Women (CEDAW) is especially relevant for women. Article 5 (a) provides that, States Parties shall take all appropriate measures to modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women.

Participation of women is dealt with in Article 7 which recognises that public and private spheres of human activity have always been considered distinct, and have been regulated accordingly. Invariably, women have been assigned to the private or domestic sphere, associated with reproduction and the raising of children, and in all societies these activities have been treated as inferior.

CEDAW, Article 2 (e) provides that all should take the appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise. The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers (UN Migrant Workers Convention) repeats the principle of non-discrimination. The importance of independent legal status should be underlined irrespective of the reason for their stay: no matter what the reason for their stay, women ought to have a status independent of that of their spouse. It remains a fact that women in the global work force remain disproportionately in low-paid insecure jobs, despite the increased number of women in the global labour force. It is necessary to acknowledge that increasingly women migrate independently, giving recognition to and recognising both their capacities and their vulnerabilities.

Children, migrate for many reasons for example, to find work; to improve their personal situations; or to explore the world. Despite the research which suggests that children are very involved in these diverse migration processes, policy-makers have paid little attention to broad questions about the factors prompting children to move; their experience as migrants; the effects of immigration policies upon them; or the consequences of adult migration for children who remain behind / who are left at home. National and international focus has instead been on other issues, such as child trafficking, asylum-seeking and refugee children. Until recently, migration has been discussed mainly in terms of adult, male movement. Women and children have been viewed as migrating only as dependents following their male relatives. Consequently, child migrants have been considered as passive, vulnerable and exploited. Whilst this is a possibility, it is not necessarily a given. Viewing child migrants exclusively in this way ignores the fact that some children do make a decision to migrate, and do so in much the same way as adults. Assuming that children can only be forced or persuaded into migrating is a falsehood that overlooks the reality of many children's lives. Furthermore, having this view may actually push children into the exploitative situation from which they should be protected, when they find no viable alternatives.

Even when migrating with their families, the migration process is not risk free for children. By leaving the safety net of their villages or hometowns, where neighbours and family members often provide a support network / contribute to the care of each other's children, families may face greater social seclusion in unfamiliar urban or rural areas, whether in their home country or abroad. Children of migrant workers whether they migrate with their parents, or are born in the host country may be denied access to basic services, including health services and schooling, with language difficulties often being a serious impediment to the education of a child. Children who are not in school (whether due to denial of access or the pressure to

contribute to family earnings) become vulnerable to the worst forms of child labour, including the sex industry. This vulnerability is exacerbated by weak legal protection. The migration experience depends on a variety of circumstances, from the motives for migration, the situation in the country of destination, whether the migrant children are attending school or working in exploitative situations, and whether there is support in place for the child, both institutional and informal.

The effective protection of child migrants will depend on a balanced approach, which takes into consideration both the vulnerability of the child due to his or her particular situation, the independence and resourcefulness of the child and his or her migration plans and objectives. Any protection that does not consider both these aspects will most likely fail.

The Convention on the Rights of the Child (CRC) protects every child, regardless of nationality or immigration status. States have obligations in terms of the Convention, towards every child within their jurisdiction. These obligations include, *inter alia*, the right to a nationality, physical integrity, the highest attainable standard of health and education, and the right to be free from discrimination, exploitation and abuse. The rights of migrant children are not addressed specifically. Nevertheless, there are several provisions particularly relevant to migrant children, including Article 10 on family reunification, Article 36 on protection from all forms of exploitation, Article 37 on protection from torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and from unlawful and arbitrary deprivation of liberty. These rights address extreme maltreatment but, as studies show, extreme maltreatment still occurs all too often.

The core principles of the child's best interests, participation, development, evolving capacities and non-discrimination also apply to migrant children. These principles are so fundamental that they can be thought of as underlying the entire CRC. They mutually reinforce to guarantee "the survival and development" of children. This implies that practical measures should be taken at all levels to protect children from particular risks that endanger their right to survival. Such measures could include priority procedures for child victims of trafficking; the prompt appointment of guardians; the provision of information to children regarding the risks they may encounter during the migration process; and the establishment of measures to provide follow-up interviews/enquiries/counselling to particularly vulnerable children. These measures should be regularly evaluated to ensure their effectiveness. All CRC rights are to be granted to all persons under the age of 18 years old, without discrimination of any kind. The Committee has stated that State obligations under the Convention apply to each child within the State's territory and to all

children subject to its jurisdiction. These State obligations may not be avoided by arbitrary or unilateral, territorial or jurisdictional restrictions. Moreover, State obligations under the Convention apply within the borders of a State, including with respect to those children under the State's jurisdiction while attempting to enter the country's territory.

Article 2 of the CRC emphasizes that all the rights in the Convention must apply to all children in the State, including visitors, refugees, children of migrant workers and those irregularly in the State. The Committee has, on several occasions, raised the issue of "alien" children and pointed out that the Convention accords them equal rights, "The Committee notes that all children who have had their asylum requests rejected but remain in the country have had their rights to health care and education provided *de facto* but not *de jure*. It is the view of the Committee that such services should be provided as a matter of principle according to the letter and spirit of Articles 2 and 3 of the Convention." The enjoyment of the rights stipulated in the Convention are not therefore limited to children who are nationals of a State Party and must, unless otherwise explicitly stated in the Convention, also be available to all children including asylum-seeking, refugee and migrant children irrespective of their nationality, immigration status or statelessness.

The principle of the child's best interests, derived from Article 3 of the CRC, is the second core principle also applicable to non-national children. This principle clearly recognises that the child is an agent and has rights. The Committee has highlighted Article 3(1) as one of the general principles of the Convention on the Rights of the Child (alongside Articles 2, 6 and 12), as well as emphasizing that the best interests of the child shall be a primary consideration in all actions concerning children. Article 3 requires that the impact of government policy on children must be assessed; and that the interests of children are a "primary consideration". It thus requires States to analyse the way in which any course of action may affect children. Because the interests of children are not always identical to adults' interests, and can at times conflict with those interests, the State must carefully identify the values at stake. In individual cases, the consequences for the child of a given course of action must be closely examined, a requirement similar to that in policy decisions. A determination of what is in the best interests of the child requires a clear and comprehensive assessment of the child's identity, including his or her nationality, upbringing, ethnic, cultural and linguistic background, particular vulnerabilities and protection needs.

Using the concept of "evolving capacities", in Art. 5, has avoided the need for the Convention to set arbitrary age limits or definitions of maturity tied to particular issues. The "evolving capacities" of the child is one of the

Convention's key concepts, an acknowledgement that children's development towards independent adulthood must be respected and promoted throughout childhood. The Article has a vital role to play when children have migrated alone as minors may have a well-planned migration project in mind. Children evolve and their maturity and capacities should be respected in the drafting and application of the law. Indeed, migrant children may exhibit greater maturity than those who enjoy a 'normal' childhood.

Additionally, a child enjoys the right to participate in decisions (Article 12). Participation is a theme that runs through the CRC. In one way or another, nearly every Article concerns some aspect of children's participation in society, which may take many forms, such as familial and communal. The recommended holistic approach to the Convention entails that what is best for the child depends on the child's view. In the Convention, the child is given a greater participatory role than is orthodox.

Despite the widespread acknowledgement of the child's right to participate and the recognition that this is a key pillar in the maintenance of children's rights, there appears to be a lack of will to place this right at the heart of policy development. It is likely that, by involving children in the development of services, the results will be more relevant and workable than if their views were excluded. When there is a reference to involvement, it is invariably a secondary consideration.

The CRC's comprehensive standards cover virtually every aspect of a child's life, from health and education to social and political rights. Some of the standards are specific, such as the Articles on juvenile justice (Articles 37 and 40), adoption (Article 21) and family rights (Articles 5, 9 and 14(2)). Some social welfare rights are expressly qualified by the State's financial ability, the rights to health (Article 24), education (Article 28) and to an adequate standard of living (Article 27)³² are all progressive rights that increase along with the State's economic development. However, these social welfare rights are not just principle or abstract goals.

Consequently, what is important is that once children have entered a State they are not discriminated against and that, if they are removed, this is done with respect for their rights, including during transit or while being detained. Too commonly, "reception" centres are more like detention

³² The Committee states in its General Comment No. 6, 2005, that: States should ensure that separated and unaccompanied children have a standard of living adequate for their physical, mental, spiritual and moral development. As provided in Article 27(2) of the Convention, States shall in particular provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing, and housing (para. 44).

centres, and even basic rights, such as the rights to health and education, are violated. Often, the right to physical integrity is also, unfortunately, at risk. It is clear that such violations of even the most basic rights should at all times be denounced in order that they may be prevented. It should be borne in mind that the CRC imposes an obligation upon States not only to abstain from violating certain rights, but to take active measures to protect them. Children, even when entering a country irregularly, have their rights guaranteed by the CRC and their development should not be interrupted by the negation of these rights. It is likewise important that those with protection claims do not face further insecurity or persecution once in the country of destination.

Specific protection against abuse and exploitation, on rules regarding detention, access to health care and education are all very important for migrant children.

The UDHR, the ICCPR and the ICESCR recognises that the ideal of human beings free of needs, can be achieved only if conditions are created whereby everyone is able to enjoy their civil and political, economic, social and cultural rights. Article 10(3) of the ICESCR states that:

Special measures of protection and assistance should be taken on behalf of all children and young persons without any discrimination for reasons of parentage or other conditions. Children and young persons should be protected from economic and social exploitation. Their employment in work harmful to their morals or health or dangerous to life or likely to hamper their normal development should be punishable by law. States should also set age limits below which the paid employment of child labour should be prohibited and punishable by law. This Article is integrated into the CRC. The Article focuses mainly on protecting children and on establishing special protection, which should also be a guideline when dealing with trafficking. The word “should” is a weakness in the Article, but this is remedied since the Articles on exploitation in the CRC are mandatory. In the context of Article 32 of the CRC and Article 10 of the ICESCR, one should be mindful that children do migrate as workers.

Article 32 reads:

States Parties recognise the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or, to interfere with the child’s education, or to be harmful to the child’s health or physical, mental, spiritual, moral or social development ... States Parties shall take legislative, administrative, social and educational

measures to ensure the implementation of the present Article. To this end, and having regard to the relevant provisions of other international instruments, States Parties shall in particular: a) Provide for a minimum age or minimum ages for admission to employment; b) Provide for appropriate regulation of the hours and conditions of employment; c) Provide for appropriate penalties or other sanctions to ensure the effective enforcement of the present Article.

Article 32 recognises that work which is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health, physical, mental, spiritual, moral or social development shall be prevented. This is a holistic approach that recognises that the exploitation of children interferes with all aspects of their development. The fact that States Parties are required to take legislative, administrative, social and educational measures to ensure the implementation of the Article is a continuation of this broad approach, which recognises that legislative measures alone will not suffice, since in many situations child exploitation stems from lack of education and lack of opportunities. A specific requirement that State Parties should combat economic and social causes for exploitation would have been welcomed.

Article 32 sets out the right of children to be protected against economic exploitation, whereas the following Articles, somewhat inconsistently, place the duty on the State to protect the child against any exploitation without incorporating the terminology of rights. Article 32 (1) requires protection of the child from performing any work that is likely to "interfere with the child's education". In its general recommendations on economic exploitation, the Committee has highlighted the interconnection between the right to education, guaranteed by Article 28, and exploitation in child labour. In addition, Article 28 requires States to take "measures to encourage regular attendance at schools and the reduction of drop-out rates", for example, by introducing more relevant curricula or providing grants to poor families. The ILO Worst Forms of Child Labour Convention of 1999 (No. 182) notes the importance of free basic education in its Preamble and requires ratifying States to ensure access to free basic education for all children removed from the worst forms of child labour. Clearly, migrant children also have the right to education. However, irregularity, child labour and discrimination easily frustrate this right.

Minimum age and regulation of hours and conditions of employment are especially crucial with regard to children. The fact that the Article does not provide details for the content of these regulations is a weakness. Detailed regulations should be enacted and enforced for all minors who find themselves in the labour market. The ILO Convention No. 138 on minimum age for admission to employment establishes that States should set a minimum

age for employment or work, which should be no lower than the age of compulsory schooling and in any case not lower than 15 years. Moreover, the ILO Convention aims to protect children from any type of employment or work, which by its nature is likely to jeopardise the health, safety or morals of children. Pursuant to the Convention, the competent authority may, after consultation with employer and worker organisations concerned (where such exist), authorise employment or work from the age of 16, on condition that the health, safety and morals of the young persons concerned are fully protected and that they have received adequate specific instruction or vocational training. These provisions are important for migrant children, who in many cases have a specific economic project. Being allowed to work and not just looked upon as dependent children is of great importance for them and for their protection. If the protection aimed at these children does not consider their plan, it will fail, and the children may easily end up in a situation where exploitation and abuse are likely. It is clear that protection within the framework of the above-mentioned rules is the better option.

Respecting children's economic migration projects must never be over-enforced, so that migrant children are regarded as resourceful little workers. Their vulnerability to severe abuse, neglect and exploitation must not be forgotten.

A large cargo ship is shown from a side-on perspective, sailing on a calm sea. The ship is white with a dark hull. A semi-transparent blue rectangular overlay covers the middle portion of the image, serving as a background for the title text. The sky is a pale, clear blue.

TRAFFICKING AND SMUGGLING

DEVELOPMENTS IN PROTECTION: IS THERE A TRAFFIC JAM?

(Prof. Ryszard PIOTROWICZ)

The first years of the 21st century have seen a dramatic rise in awareness of trafficking in human beings (THB) as a serious threat to the victims of this crime. That awareness has been accompanied by significant developments in hard and soft law by many international and regional bodies, in an attempt to address the causes and consequences of the phenomenon. The range of measures adopted in Europe has been very wide but also confusing to some extent. The Council of Europe has been very active, not only through such legal initiatives as the Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings but, also through other softer measures. The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) is also involved, while a plethora of NGOs seek to play a role, whether it be in protecting the victims or tackling the traffickers.

The European Union is also involved: the last ten years have seen the adoption of a variety of measures of varying legal weight, most notably the Council Framework decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings and, Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit, issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or, who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration who cooperate with the competent authorities (the short-term residence permit Directive).

Behind these measures stand many policy initiatives. One of these is the European Commission's Group of Experts on Trafficking in Human Beings, appointed on 23 July 2008. This is the second such Experts Group: 21 members from around the European Union, mostly from government and NGOs plus one academic. The task of the Experts Group is to "assist the Commission in the implementation and development of actions envisaged in the EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings of December 2005, while paying special attention to the area of labour exploitation".³³

How is one to make sense of these disparate initiatives? How do they relate to each other? One of the (relatively unappreciated) problems about devising an appropriate legal response to THB is that there is arguably a

³³ Commission Decision of 17 October 2007 setting up the Group of Experts on Trafficking in Human Beings (2007/675/EC), par.5.

major conceptual misunderstanding about what, legally, actually happens when THB takes place. THB is frequently described as a serious breach of human rights (the approach taken by the Council of Europe Convention), and the Palermo Protocol has been criticised on many sides for its focus on THB as a transnational crime, while saying very little about the victims. This misses a very important point: THB may in fact involve many areas of law: criminal law (sometimes even international criminal law), human rights, immigration law, labour law, anti-vice law and even tort / delict. But I suggest that it is fundamentally a criminal act, albeit with a human rights dimension (most obviously with regard to destination States' international protection obligations).

The notion that THB is primarily a criminal act rather than a human rights one is, for some, challenging: how can such egregious offences not amount to a human rights violation? The answer is that, in the absence of State involvement, deliberate neglect or complicity, THB is simply one other criminal activity, like murder, rape and theft. For the law to be developed and used most effectively to address THB, I suggest that it is important conceptually to understand what we are dealing with.

This conceptual question has important practical ramifications: we can make the most effective use of international, EU and national laws in addressing THB by developing the right law to deal with the real problem. This is not to deny the human rights dimension, but in that sense THB is really nothing exceptional. The work of all those involved (States, NGOs, international organisations, advisors) might be most effective if carried out with due regard to this recognition of the true legal nature of THB.

The role of the Group of Experts is largely dependent upon the needs of the European Commission, although it does have some power of initiative. In fact the range of priorities identified (ie, issues to be considered by the Group) demonstrates not only the diverse range of issues associated with THB but also that (something lawyers perhaps sometimes forget) THB is not only a legal issue – but of course whatever measures are identified and implemented, lawyers are needed to advise on the legal basis and draft the appropriate measures.

Three main areas of priority have been identified:

- Policy issues
- Legal issues
- Procedural/institution-building issues

Policy issues include the relationship between migration policies and labour, internal trafficking in EU member States, armed conflict areas, gender equality, labour exploitation, compensation and the balance of sexual and economic exploitation.

Legal issues identified include revision of the Qualification Directive, the Dublin II Regulation, rights of the data subject and revision of the Framework decision of 2002 (on which work has already commenced).

Procedural/institution-building issues include the adoption of monitoring tools to assess member States' compliance with EU measures, an anti-THB day, implementation of the EU action plan of 2005, a victims' fund and improving information flow within the European Commission.

The first work of the Group has been to prepare an Opinion for the Commission for the revision of the 2002 Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings (Opinion). The original Decision, in the preamble, stated that THB "comprises serious violations of fundamental human rights and human dignity and involves ruthless practices such as the abuse and deception of vulnerable persons, as well as the use of violence, threats, debt bondage and coercion": a clear reference to the criminal law and human rights dimensions of the phenomenon.

The Opinion suggests that a revised Framework Decision should contain the following binding provisions:

- reaffirmation and strengthening of the human rights approach in the criminal law framework;
- a revised criminal definition of trafficking in human beings to bring it in line with international standards;
- enhanced provisions related to protection of victims' rights in investigations and criminal proceedings;
- an obligation to establish national referral mechanisms to harmonize the protection of the rights of, and the identification and assistance to, (presumed) trafficked persons with investigative and crime prosecution efforts;
- a provision on enhancing coordinated investigations and prosecutions domestically and internationally;
- provisions addressing prevention of the crime, in particular dealing with awareness raising, training and monitoring of the supply chains, and other measures to address demand.

It is suggested that the Opinion, while clearly stressing the human rights dimensions of THB – it refers to a "human rights based approach as

an obligation and a paramount issue” in fact, recognises also the criminal legal character of THB. But where is the balance between human rights and criminal law? This is the conceptual problem that remains undecided: it is highly problematic to assert, without more, that THB is a serious breach of human rights. Human rights involve obligations for the State towards those within its jurisdiction. They emerged out of the imbalance between the power of the State and the relative weakness of those subject to its power: legal acknowledgment of the inherent value of each person and denial of the State’s right to act as it pleases.

THB does not normally involve the State, and that is why it can be misleading to treat it as a human rights issue. THB involves a private criminal enterprise, albeit with potential for State involvement, for instance through complicity of corrupt border officials. It is only where the State is involved that we should talk about State responsibility (including for possible violations of human rights). THB may therefore be treated as a human rights issue where the State is directly involved, or else where the State fails to discharge its responsibilities, for instance by failing to have in place appropriate legislation or an enforcement mechanism capable of giving effect to the legislation. In that scenario, it is possible and reasonable to assess whether a State may be in breach of its obligation (found, for instance, in the European Convention of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights) to *ensure* the enjoyment of rights for those within its jurisdiction. In this case, however, it is the failure to ensure rights, rather than the act itself (such as THB) that gives rise to State responsibility.

In conclusion, it is my suggestion that the legal contribution – at whatever level – to the fight against THB, to be most effective, must take account of the diverse nature of trafficking and not assume that it is simply a human rights issue. This means acknowledging that THB involves aspects of criminal law, human rights, migration law, employment law, tort law and, sometimes, vice law.

THE CHALLENGE OF IDENTIFYING VICTIMS OF TRAFFICKING, AND CONSEQUENCES FOR PROTECTION (Mr. Jonathan MARTENS)

The Protocol identifies protection as one of its primary objectives, but it generally makes protection suggestions, rather than identifying protection requirements. Article 6, for example, indicates what states ‘should endeavour to provide’ (physical safety) and ‘should consider’ (appropriate housing; counselling; medical, psychological, and material assistance; employment, educational and training opportunities), “in appropriate cases” (privacy and confidentiality), although article 14 ensures that none of the Protocol’s stipulated criminal justice requirements can be used to undermine the human rights obligations found in other international legal instruments.

Many of the Protocol’s protection-oriented recommendations are now established in a number of the world’s major destination countries, but fewer victims than expected are accessing them. Certainly, when one considers the enormous annual estimates of people trafficked, ranging from the comparatively few victims that have been identified for protection purposes³⁴, one begins to suspect the methodologies employed both in determining the estimates and in delivering protection.

The first main challenge for protection agencies arises when trying to distinguish trafficked persons from the larger pool of mixed migration flows, particularly while still in transit. The second main protection challenge is implicit in the trafficking process; namely, that many victims fear their traffickers, often long after they have escaped their immediate control and, consequently, remain reluctant to seek protection through official channels for fear of retaliation.

The third main protection challenge has been the significant variance among protection organizations, including government agencies, in deciding who is a victim of trafficking i.e the different interpretations of Article 3 of the Protocol.

Furthermore, there is a wide diversity of views among anti-trafficking practitioners, even among those working with the same organization, in responding to questions critical to making a positive identification of a victim of trafficking. Examples are:

³⁴ IOM, for example, has identified and assisted approximately at least 20,000 victims of trafficking since 1996/7, more than any other single intergovernmental, governmental, or non-governmental institution.

- Is movement an essential component of the trafficking process?
- Is the test for exploitation an objective or subjective test?
- What degree of difference must exist between the nature and conditions of the work that was promised and the nature and conditions of the work that was performed?

Although a number of intergovernmental organizations, including the European Commission, IOM, and ILO, have been, and continue to be, involved in efforts to develop common standards of identification that would resolve some, or many, of these issues, the fact that most victims of trafficking that receive protection are identified by the numerous committed and advocacy-oriented, national-level civil society groups suggests that the implementation of a common standard of identification will remain a challenge for the foreseeable future.

A final challenge is the general lack of understanding of trafficking and its indicators among host communities in countries of destination. All of these factors contribute to the broad challenge of identifying victims of trafficking, which is the critical first step towards ensuring the protection of trafficked persons. However, it should not be forgotten that national protection regimes for victims of trafficking are often the only available window through which vulnerable and exploited migrants can benefit from protection measures. In the absence of a broader protection regime for all exploited migrants, many service providers seek to use protections available to trafficked persons, and so trigger what is essentially a criminal justice response, to aid a much broader category of beneficiaries.

How to Protect?

One of the first protection-related questions typically asked by states is whether victims of trafficking, once identified, have particular obligations to assist with the investigation and prosecution of their traffickers, and whether offers of protection should be linked to such obligations, to this the rights-based approach answers with an unqualified 'no'.

A second question that is now being asked by practitioners is whether all victims of trafficking require the same protection standards and direct assistance packages. As organizations discover the diversity of purposes for which people are being trafficked, questions arise about the applicability of expensive components of the standard assistance package, such as specialized, trafficking-specific safe houses, psychosocial counselling, among other services, to all cases.

Questions such as these are then coupled with a general inconsistency of protection measures available to trafficked persons across borders. The Protocol is a criminal justice tool, rather than a protection tool, and states that are party to it are not obligated to institute a standardized national protection framework for victims; they need only ‘consider’ and ‘endeavour to provide’ protection ‘in appropriate cases. This, of course, has created a patchwork of protection regimes throughout the world. The greatest progress towards creating protection obligations for states, and then standardizing them across borders, has been made in Europe. With the coming into force of the Council of Europe Convention in 2007, protection obligations are now standardizing throughout the European Union, although even in Europe there is often distance between the law, national plans of action, and their implementation.

A Broader Protection Context

Given the difficulties inherent in the identification of victims of trafficking, some international actors, including IOM, are pursuing a needs-based approach to protection, of vulnerable, abused and exploited migrants. This approach calls for a preliminary assessment of, and response to, the basic needs of vulnerable migrants based on their trauma, hardship or condition, as opposed to their migration category or status. In sum, rather than screening first to divide vulnerable migrants into legal categories before offering protection to those selected as bona fide victims of trafficking or refugees, the priority should be to respond unconditionally to the humanitarian needs of all vulnerable migrants, regardless of legal status. By creating a ‘needs first’ protection framework for all vulnerable migrants, the safe space created will circumvent some of the existing identification hurdles, and encourage trafficked persons to share their experiences.

PROSECUTION OF PERPETRATORS

(Dr. Giustino SCIACCHITANO)

La Legislazione e l'esperienza italiana contro il traffico di esseri umani

La tratta di esseri umani si è imposta all'osservazione degli investigatori come una delle attività più lucrose della criminalità organizzata, ma anche come una delle più turpi, proprio per la violenza che viene esercitata sulle vittime.

Si tratta di delitto normalmente transnazionale alla cui esecuzione concorrono gruppi criminali organizzati appartenenti a Paesi diversi, anche a etnie diverse, uniti non più, come le c.d. mafie tradizionali, dalle comuni origini bensì dal comune interesse dei profitti da lucrare da tale attività.

Già da questa considerazione nasce la conseguenza della assoluta necessità di una costante e approfondita collaborazione internazionale tra le autorità di polizia e giudiziarie per affrontare questo fenomeno e sviluppare le indagini contemporaneamente nei Paesi di origine, di transito e di destinazione.

Come nel traffico internazionale di stupefacenti non si può indagare solo nel Paese di destinazione e di consumo ma si debbono aggredire i cartelli e le organizzazioni che si occupano della produzione, del trasporto, della vendita, del riciclaggio, nella stessa maniera, e ancor di più, nella tratta di persone – dove alla sostanza stupefacente viene sostituita una persona – occorre affrontare le organizzazioni criminali in tutti i Paesi dove operano, tenendo presente che esse hanno un ulteriore potere sulla vittima che è quello di minacciare gravi conseguenze nei confronti della famiglia rimasta in Patria.

Il fenomeno rappresenta quasi il lato oscuro della globalizzazione: è in crescita anche a causa delle fragili economie di alcuni Paesi, degli enormi profitti per i trafficanti, dei pochi rischi e le rare condanne loro inflitte, della condizione sociale della donna.

L'industria del traffico è un circolo vizioso nel quale operano tutti i livelli del crimine, dai piccoli gruppi alle grandi reti internazionali e dove tutti si arricchiscono da un duplice versante: attraverso il pagamento di somme per i documenti di viaggio e, successivamente, per lo sfruttamento delle persone spesso ridotte in schiavitù.

Ma per aggredire le organizzazioni criminali vanno sviluppati contemporaneamente i due volet: quello della prevenzione e quello della repressione. Ognuno da solo non è sufficiente.

La prevenzione e la protezione delle vittime non possono essere efficaci se non accompagnate da una altrettanto efficace lotta alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico. La mancata repressione si ripercuote infatti negativamente anche sulla prevenzione.

Fermandomi un momento sul volet della repressione, va considerato che per ottenere una vera collaborazione tra le forze di Polizia e le Autorità Giudiziarie dei vari Paesi occorre avere un quadro normativo omogeneo, norme efficaci che possano consentire scambi di informazioni e l'utilizzo di strumenti investigativi adeguati, oltre a quelle "buone prassi" che facilitano il rapporto tra i vari operatori.

Negli ultimi anni la produzione di accordi internazionali bi o multilaterali, regionali, o in ambito Nazioni Unite in materia di lotta alla criminalità organizzata si è notevolmente ampliata ed approfondita, tendendo a creare uno spazio giuridico che coinvolga il maggior numero di Paesi e, contemporaneamente, a restringere il campo di azione dei gruppi criminali in modo che essi possano essere perseguiti ovunque vadano ad operare, perdendo così il senso di impunità.

In questa ottica è fondamentale la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale firmata a Palermo nel 2000 e i Protocolli annessi (Trafficking e smuggling) che formano un Corpus unico offerto alla comunità internazionale per affrontare più efficacemente il fenomeno criminalità.

E' quindi da sottolineare l'alto valore politico proprio dell'insieme di questi documenti.

Nel 1994 quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò la Dichiarazione della Conferenza Ministeriale di Napoli e stabilì di considerare in via prioritaria la questione di elaborare una convenzione internazionale contro la criminalità organizzata, prese atto che questo fenomeno non interessava più soltanto la politica interna degli Stati, ma era tale da mettere in pericolo la loro stessa sicurezza: era quindi una rilevante questione politica internazionale che richiedeva una risposta internazionalmente concertata.

E' pertanto significativo che Paesi molto diversi tra loro per cultura, tradizioni, sistemi giuridici abbiano trovato un punto di convergenza in questa materia e abbiano voluto soprattutto criminalizzare l'appartenenza ad un gruppo criminale organizzato ed il traffico oggetto di ciascun Protocollo.

Inoltre, data la connessione esistente tra i Protocolli e la Convenzione, dopo la loro ratifica è possibile utilizzare tutti gli strumenti investigativi previsti dalla Convenzione anche per i delitti specifici previsti dai Protocolli e cioè appunto la tratta di persone e il contrabbando di clandestini (a titolo esemplificativo: intercettazioni telefoniche, agenti sotto copertura, norme contro il riciclaggio e la corruzione, protezione delle vittime e dei testimoni).

Il Protocollo sulla tratta vincola ogni Stato a sottoporre a sanzione penale:

- l'attività di reclutamento, trasporto, ospitalità, accoglienza di persone con l'impiego o la minaccia della violenza, a scopo di sfruttamento;
- la partecipazione in qualità di complice;
- l'organizzazione di altre persone nella commissione del reato.

La necessità di norme omogenee in questa materia è stata particolarmente avvertita dal Consiglio dell'Unione Europea che ha emanato in data 19 luglio 2007 una Decisione quadro rilevando che l'importante opera portata avanti da organizzazioni internazionali e segnatamente dalle Nazioni Unite, deve essere integrata da quella dell'Unione Europea.

La Decisione rileva, in particolare, che è necessario introdurre, contro gli autori della tratta di persone, sanzioni penali che siano efficaci, proporzionate e dissuasive e che possono comportare l'estradizione; tali sanzioni debbano fare rientrare la tratta di persone nell'ambito di applicazione degli strumenti adottati per combattere la criminalità organizzata come l'azione comune 98/733 GAI del Consiglio del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione ad una organizzazione criminale negli Stati Membri dell'U.E.

Nei documenti europei, inoltre, e in particolare in ambito Schengen è stata rimarcata l'esigenza che, da parte degli Stati Membri, venga data la massima importanza alla formazione delle Forze di Polizia e Magistratura per rendere più efficace la cooperazione tra gli organi investigativi, auspicando che si formi un modello di formazione: l'effetto diretto dovrà essere l'elevazione della professionalità dell'operatore.

Anche l'OSCE ha affrontato questa materia in più incontri nei quali sono stati esaminati tutti gli aspetti della repressione, della prevenzione e della tutela della vittima.

Per ultimo anche il tema della formazione degli operatori è stato tra le indicazioni espresse nel documento finale della Ministeriale di Helsinki del 4 dicembre 2008.

L'Italia ha già nel proprio ordinamento tutti i principi base della Convenzione: la criminalizzazione di un gruppo organizzato, le norme contro la corruzione e il riciclaggio, le norme sulla collaborazione di polizia e quella giudiziaria, la protezione della vittime e dei testimoni.

Per l'attuazione del Protocollo, il Parlamento italiano ha approvato la legge 11 agosto 2003 n. 228 che ha introdotto nel nostro codice penale tre nuove figure di reato: riduzione in schiavitù (art. 600), tratta di persone (art. 601) acquisto di schiavi (art. 602).

In particolare la legge prevede che chiunque induce una persona - mediante violenza, minaccia, timore, abuso di autorità - ad entrare, soggiornare o uscire dal territorio dello Stato, al fine di mantenerla in stato di soggezione continuativa o costringerla a prestazione lavorative o sessuali, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La medesima legge di fatto estende l'intera legislazione antimafia alla repressione della tratta di persone e l'art. 11, anche in attuazione dell'art. 24 della Convenzione di Palermo (protezione dei testimoni) prevede che lo speciale sistema di protezione già da tempo adottato per coloro che si dissociano dalle tradizionali organizzazioni criminali italiane (i c.d. pentiti) e collaborano con la giustizia, sia esteso a coloro che si allontanano dal traffico di esseri umani.

Questo sistema prevede forti diminuzioni di pena e la protezione continua in località segrete di chi collabora e dei suoi familiari.

La specifica normativa italiana sui "pentiti" e l'assistenza alle vittime della tratta, è stata più volte richiamata nel corso della Conferenza delle Parti prevista dalla Convenzione di Palermo ed è stata indicata come la "best practice" di gestione delle vittime del trafficking.

In Italia sono stati iniziati molti procedimenti in relazione al fenomeno della tratta di persone.

Queste indagini hanno evidenziato che le organizzazioni criminali che gestiscono la tratta di persone si articolano in tre livelli:

Livello alto, sono le organizzazioni a base etnica che pianificano e gestiscono lo spostamento di connazionali dal Paese di origine a quello di destinazione.

I capi non vedono e non entrano in contatto con gli immigrati clandestini. Essi si occupano solo di spostare questa “merce umana” da un continente ad un altro, attraverso una rete appositamente costituita.

Livello medio, sono le organizzazioni che operano in punti strategici, normalmente nelle zone di confine: ad essa è affidata la fase operativa del viaggio: predisporre i documenti falsi, corrompere i funzionari, scegliere i mezzi di trasporto, consegnare i clandestini agli emissari nel Paese di transito o di arrivo.

Livello basso, sono le organizzazioni minori che si occupano di ricevere e smistare i clandestini, avviarli alla prostituzione, ricevere i compensi.

Particolarmente significativo è il rapporto che si stabilisce tra le mafie italiane e quelle straniere in relazione al fenomeno della tratta e dell’immigrazione clandestina.

Si tratta di relazioni di affari che si traducono nello scambio di servizi o prodotti, anche se, in generale, le organizzazioni criminali italiane non si dedicano direttamente alla gestione di questi traffici.

Un esempio è quello che vede le mafie italiane consentire lo sbarco dei clandestini sulle coste meridionali controllando debitamente il territorio onde prevenire eventuali azioni di contrasto delle Forze dell’Ordine e fornendo assistenza logistica in cambio della fornitura di partite di droga, di armi, di tabacchi oppure, in alternativa, di un compenso monetario stabilito per ciascuno sbarco o quale tassa per l’occupazione del territorio effettuata per l’esercizio della prostituzione: questa situazione di fatto è stata accertata nel caso di rapporti tra camorra napoletana e criminalità nigeriana.

Tutte le indagini seguono quasi sempre lo stesso schema: una donna riesce a sfuggire al controllo del suo protettore, si rivolge alla Polizia e rivela la storia di cui è vittima assieme ad altre donne.

La fase investigativa è quindi diretta a sviluppare gli aspetti nazionali e internazionali del caso con riferimento alla rete di reclutamento, di trasporto in Italia, dello sfruttamento delle vittime.

Spesso la persona che è oggetto del traffico, viene aiutata e favorita per essere introdotta clandestinamente in Italia; viene privata della libertà personale e tenuta segregata in abitazioni con impossibilità di uscire e, inizialmente, di avere contatti con altre persone; viene sottoposta a violenze fisiche e morali; avviata alla prostituzione, sempre sotto il diretto, continuo, assoluto controllo di chi gestisce questo traffico; in alcuni casi viene comprata e venduta ad altre organizzazioni criminali.

L'insieme di queste attività necessitano di una organizzazione criminale molto efficiente e articolata sia nel Paese di origine che in Italia, con una struttura permanente che abbia lo scopo di commettere tutti o alcuni dei delitti sopra indicati.

Le indagini sono sempre lunghe e complesse. Occorre ottenere la fiducia della vittima la quale teme sia per sé che per i propri familiari in patria; lo stesso rapporto trafficante – vittima negli ultimi tempi è soggetto a mutamenti sia per l'azione giudiziaria, sia anche (alcune volte) per la dichiarata volontà della vittima di non volere rinunciare ai guadagni che comunque ottiene.

I trafficanti oggi hanno imparato a come evitare che la loro attività illecita sia inquadrabile nel reato di riduzione in schiavitù e per quanto riguarda il delitto specifico di tratta dall'estero possono spesso beneficiare della difficoltà della collaborazione internazionale.

Questa risente di tante cause, dirette o indirette, ma concomitanti a renderla, specialmente in questa materia, poco incisiva.

Nella vastissima area che dall'Albania e dai Balcani si estende a tutta l'Europa centro – orientale e alla Russia, transitano tutti i traffici illeciti gestiti dalla criminalità organizzata: droga, armi, tratta di esseri umani, clandestini, auto rubate, riciclaggio di denaro di origine illecita, beni strategici come le risorse energetiche e altro ancora.

Con il recente allargamento dell'U.E. ad altri 10 Paesi, sorge la domanda se il pericolo criminalità è proporzionalmente aumentato: per molti la risposta è affermativa.

Un Rapporto dell'ISPI dell'Università Bocconi di Milano nel 2005 ha studiato la realtà socio – economica e criminale con particolare riguardo alla corruzione di tutti i Paesi dell'area, compresa la Russia, e i risultati dello studio rappresentano quasi l'elaborazione scientifica delle nostre indagini.

Molte di queste indagini, sviluppandosi contemporaneamente in più Paesi, vengono coordinate da Eurojust e in Italia, sotto l'aspetto giudiziario, dalla Direzione Nazionale Antimafia che ha appunto il compito di coordinare tutte le indagini concernenti la criminalità organizzata: basta qui ricordare che tali indagini hanno consentito di individuare numerose organizzazioni criminali dedite al traffico di persone e sono state concluse con pesanti condanne inflitte ai responsabili.

Per avere un quadro complessivo e aggiornato del fenomeno tratta in Italia, la DNA ha monitorato tutti i procedimenti penali che vengono istruiti in tutte le Procure Distrettuali.

Abbiamo in particolare rilevato i dati su:

- Numero di procedimenti, distinti per ogni singola Procura;
- numero e tipo di delitti contestati;
- numero di indagati e vittime;
- paese di origine di indagati e vittime.

Emerge da questi dati:

- Che la maggiore concentrazione di procedimenti si ha nell'area del centro - nord d'Italia con punte significative a Roma, Brescia, Milano, Torino e, per il sud, a Napoli.
- Che i Paesi più coinvolti sono Albania, Romania, Bulgaria, Nigeria, Cina, Thailandia.

Il numero degli indagati è sempre maggiore del numero delle vittime: il gruppo criminale che gestisce la tratta si interessa di vittime appartenenti a nazionalità diverse.

Proprio con riferimento alla necessità della collaborazione giudiziaria internazionale è stato però già rilevato che essa, in questa materia, è piuttosto carente; alcuni Paesi assolutamente non collaborano (Cina, Nigeria), altri rispondono con eccessivo ritardo o in modo incompleto.

Un accenno particolare va fatto alla protezione delle vittime.

Nei confronti di queste ultime la legislazione italiana prevede un particolare sistema di protezione contenuto nell'art. 18 della legge n°286/98 (legge sugli stranieri).

Questo articolo prevede che quando nel corso di operazioni di Polizia o di un procedimento penale per un delitto grave oppure nel corso di interventi dei servizi sociali sono accertate situazioni di violenza o di sfruttamento nei

confronti di uno straniero a causa del suo tentativo di sottrarsi all'associazione criminale, può essere concesso al medesimo straniero, uno speciale permesso di soggiorno per la durata di 6 mesi, che può essere rinnovato.

Nella previsione normativa pertanto si affiancano e si sostengono a vicenda due obbiettivi: quello dell'inserimento nel programma sociale e quello della cattura e condanna dei colpevoli dei fatti di sfruttamento; e invero la situazione di pericolo che giustifica la concessione del permesso può derivare sia dal tentativo della vittima di liberarsi dalla condizione di assoggettamento che dalle dichiarazioni che essa ha reso davanti alla Polizia o al Pubblico Ministero.

Conseguentemente il permesso di soggiorno può essere rilasciato su iniziativa dell'autorità di Polizia o del Procuratore della Repubblica il quale indicherà gli elementi di grave e attuale pericolo della vittima e il contributo offerto per l'efficace contrasto alla criminalità organizzata.

La ragione di questo provvedimento non risiede soltanto nella persuasione italiana che le vittime debbono essere protette in ogni caso e indipendentemente da ogni altra considerazione, ma anche nella considerazione che le medesime vittime possono meglio cooperare con le autorità quando sono poste in una situazione di sicurezza.

Va infine fatto un esplicito riferimento all'attività delle ONG. Esse svolgono un ruolo significativo nella prevenzione e nella tutela delle vittime. Spesso dalla loro opera nasce quella fiducia che determina la vittima a collaborare per identificare i trafficanti.

Il rapporto tra le ONG e le Procure della Repubblica si incrementa sempre più e la Procura Nazionale Antimafia ha già preso l'iniziativa di riunire tutti gli operatori del settore (magistrati, Forze di Polizia, ONG) per una azione sinergica nel contrasto alla tratta e proporre l'adozione di un Protocollo per individuare le migliori prassi da seguire nell'affrontare il fenomeno.

Conclusivamente va osservato che occorre una forte e ulteriore spinta politica affinché i Paesi che hanno firmato la Convenzione e i Protocolli oltre a ratificarli introducano nell'ordinamento interno le norme che rendono operativi i principi in essi stabiliti, evitando quelle riserve che spesso toccano proprio i punti fondamentali di un Accordo, e organizzino i loro organi investigativi (Forze di Polizia e Uffici di Procura) per renderli pienamente adeguati e preparati a contrastare questi fenomeni.

Il sostanziale rifiuto di molti Paesi alla collaborazione internazionale rende impossibile identificare e processare tutti gli anelli della catena, con il risultato che in Italia saranno processati solo gli ultimi esecutori materiale del traffico e non coloro che lo hanno preparato e gestito dall'Estero.

A questo scopo la Direzione Nazionale Antimafia ha svolto nel tempo una vasta attività di collaborazione internazionale, e con molte Procure Generali dei Paesi più sensibili, ha firmato Memorandum di intesa al fine di uno scambio, anche informale, di dati e informazioni sulle realtà criminali esistenti nei due Paesi, nonché sulle migliori prassi da seguire per ottimizzare il lavoro dei competenti organi investigativi.

Come si vede, seppure è ancora lungo il cammino per un completo e partecipato adeguamento degli Stati ai principi fissati dagli organismi internazionali, tuttavia la ribadita volontà di questi ultimi di porre in essere ogni sforzo per stroncare le varie e molteplici attività della criminalità organizzata, ha posto questa esigenza tra le più alte e ineludibili sfide globali, e ha già determinato una maggiore consapevolezza ad affrontare questa materia con una visione non più limitata all'ambito nazionale ma aperta ad un rapporto sinergico tra tutti i Paesi interessati.

THE PRAESIDIUM PROJECT: THE NIGERIA CASE AND THE EARLY IDENTIFICATION OF POTENTIAL VICTIMS OF TRAFFICKING

(Ms **Simona MOSCARELLI**)

In November 2005, the Italian Government requested the International Organization for Migration (IOM), the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Italian Red Cross to set up a permanent presence in the C.S.P.A.³⁵ of Lampedusa. Such presence was intended to contribute to the improvement of reception standards for migrants who land on the small Sicilian island through the enhancement of the dissemination of legal information and the promotion of assistance to vulnerable groups (asylum seekers, unaccompanied minors, victims of trafficking, etc.).

In April 2006, IOM staff moved to Lampedusa and began working, in close co-operation with the other agencies and local authorities, within the framework of the “Praesidium” project, funded by the Italian Government and the European Commission. In 2007 the project was extended to other reception centers (CL, SR e TP)³⁶ and to unaccompanied minors’ foster care facilities in Sicily and, in 2008 to the reception center in Sardinia (Elmas).

IOM’s activities, as defined in specific conventions signed with the Ministry of Interior, include:

- Information and legal counseling to all migrants and displaced persons on the consequences of their illegal entry;
- Identification of and assistance to vulnerable cases such as victims of trafficking and unaccompanied minors;
- Technical support to local authorities on migration issues;
- Monitoring of reception procedures in the centre.³⁷

The presence of the IOM team in the reception centre of Lampedusa as well as in other centers of the South of Italy enables the organization to draw a comprehensive picture of the nature of migratory flows reaching the country. Although the composition of flows is very heterogeneous, IOM officers have succeeded in drafting a general assessment of arrivals which addresses the mixed migratory flows.

³⁵ Centro di Soccorso e Prima Accoglienza, First Aid and Clearance Centre

³⁶ Caltanissetta, Siracusa, Trapani

³⁷ IOM Operational Handbook 2007

It can therefore be noted that the migratory flows are composed of:

- Economic migrants;
- Asylum seekers;
- Victims of trafficking;
- Unaccompanied minors;
- People in need of special assistance/elderly/urgent medical needs.

The past year experienced a significant increase of potential victims of trafficking, with approximately 1782 Nigerian women arriving in Lampedusa during 2008. As a matter of fact in the last 2 years (2006-2008) the number of Nigerian women increased by 5 % in 2006, to 19 % in 2007 and 51 % in 2008 out of the total number of women arrivals in Lampedusa.

As a result of the different interviews carried out in the field, IOM was able to record a few characteristics of the trafficking phenomenon, such as:

- The majority of the women are young and unaccompanied;
- The majority of the women come from Edo State, an area which is well known to be a trafficking route;
- Many Nigerian women report that they are orphaned and that they have been helped by a "Good Samaritan" to reach Libya;
- Almost all of the women report that they have not paid any amount to come to Italy;
- A significant number seem to be genuinely convinced that it would be possible to open up a hair -dressing salon/other activity in Italy or, lastly, in Spain;

This phenomenon, which seems to be endless, stresses the importance of conducting investigations as soon as possible, particularly from the time of the arrivals of the migrants. However, it should be noted that notwithstanding any legal counselling and orientation carried out by IOM, the Nigerian nationals still tend to show distrust towards any kind of institutional representative. Often, the absence of the full co-operation of the women allows IOM to intervene only on a sporadic basis, with specific and limited actions.

The reason for this distrust is due to different factors. The women hosted in the centre in Lampedusa normally stay only for a few days making it very difficult to establish a solid relationship in such a short period of time. In addition, the ones who did speak with IOM showed a serious fear for potential repercussions towards their family in Nigeria. In contrast, those who are aware of undertaking forms of prostitution in Italy, are unaware of the level of exploitation that they will face. A few of them have accumulated huge debts and sometimes they have even been submitted to certain witchcraft / voodoo rituals (joojoo).

Notwithstanding these difficulties, the identification of the victims of trafficking at the border remains essential. Early identification in fact, allows the authority to intervene in order to separate the potential victims of trafficking from their exploiters, who, in some cases, have travelled in the same boat.

In addition, the early identification of victims enables the police and judicial authorities to identify the crime of trafficking at the border. However, despite the huge number of Nigerian nationals that have arrived during the year in Lampedusa, allegations of trafficking are very rare. The reasons for this are complex.

In Italy, the judicial competence for trafficking crimes falls under the Anti-Mafia prosecution offices. The Palermo judicial authority, which is responsible for the landings and the cases of trafficking identified in Lampedusa, is very involved also in other contexts. The non-co-operation of victims and the difficulty of carrying out investigations in transit and origin countries discourage prosecutors and law enforcement officials.

However, a collection of statements from different potential victims of trafficking might help in identifying the exploiters. According to the national legislation and the Palermo Protocol, there is no need to prove exploitation; exploitation should be presumed to be substantiated by the victims at the border by providing investigators with comprehensive information and concrete evidence of the “possible” exploitation. This is how IOM has succeeded in referring a few potential victims to the competent authorities.

On the contrary, in Italy, prosecutors tend to make two consecutive allegations: smuggling and exploitation of prostitution. Although this is comprehensible, it means that actors involved are indicted only after exploitation.

In addition, the urgent need to identify victims at the borders, as well as to make the correct allegation of trafficking, is vital not only for the prosecution of the exploiters (who, if not immediately identified try to abscond and reach criminal networks in Italy) but also for the protection of the victims (who otherwise will not be granted special protection according to Art. 18 of the Italian Immigration Act).



MIGRATION AND INTERNATIONAL SECURITY

MIGRANTS ARRIVING BY SEA (Admiral Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE)

There is a growing phenomenon of illegality at sea and trafficking in persons is one aspect thereof. What is the reason for this illegality? When the former Soviet Union waged the economic war against the West, two measures were undertaken by the Soviet Union. The first was known worldwide as steel-dumping. The second, less-known measure was that the Soviet Union built quite a large number of cheaper, economic ships that could be manned by a limited crew, thereby causing the decrease of large freights. This resulted in the disappearance and the closing of all State-subsidised maritime companies, which comprised the majority of such companies, and led to the mass migration of ship owners towards the flag States of convenience. Two consequences, (mostly unintended) became apparent: first, the ships were deprived of State protection because nations, like the Marshall Islands, could not provide protection for their own merchant vessels in case of offence. During the first Gulf war (as you may recall) a number of ship-owners appealed to President Reagan in 1988 to have their tankers protected while transiting in the Gulf and the President said: *"No, I cannot protect you unless and until you re-flag your vessels"*.

Hence, the re-flagging took place which had an impact on piracy and the proliferation of flags of convenience. As a result, the vessels were no longer under the strict control of the State regarding *inter alia* construction standards, best practices, and treatment of crews. The ship-owners are now also able and willing to accept any sort of cargo, especially the cargo which produces the highest profit. The highest profits are obtained from illegal cargos, thus causing the number of illegal cargos to grow. Thus, immigration is only one aspect of a growing phenomenon of illegality at sea.

Migration by sea is a relatively old practice. I have been involved with it since 1979 and it was occurring already in earlier years. There are four different categories: (1), States willing to expel people: this is quite frequent; for example, we had a State which emptied its prisons, brought all the criminals, (in some cases with their families), on a single vessel and sent the vessel away. A more recent example was when a State wanted to expel a population coming from another country where they had been involved in some internal fighting: they loaded a number of old fishing vessels and then blocked the helm, switched the engine on and then the crew left the boat without anybody controlling it, going in the direction of another State. A third example was when one country started receiving people in large numbers continuously from another country. As soon as this group of people came in, a council from a third country came in and provided visas to everybody. That

group left the country and then another group came and in this way the State expelled a part of the population with the consent of the receiving country (which means that receiving countries in many cases are more than happy to receive immigrants). We should remember that often the migrants are well received by more nations than we think.

Another aspect to consider is that States can use and have indeed used migration to pressure other States. An example would be the Gulf of Thailand in 1979. Likewise migrants are also exploited by States.

Apart from that, there are free enterprise activities such as organized crime and terrorism that affect migration. A prosecutor in Italy has found on one occasion that those who had organised human trafficking were terrorists and they were trafficking persons to get resources to carry out their operations as their money had been frozen in their bank accounts .

How is the West reacting? There is FRONTEX, which is the initiative undertaken by the EU Commission, going from the shore toward the sea. There is also another, more comprehensive initiative undertaken by NATO which includes the surveillance of the high seas. This project is called “Maritime Situation Awareness” and it not only includes a network to exchange information and systems for detection but also includes a rapid reaction mechanism. This “Maritime Situation Awareness” Project will be extremely similar to the air policing undertaken in most of the West and, within NATO territory, as it is co-ordinated by NATO as well. You may be aware that every day there are at least two fighters ready to scramble to identify unknown aircraft. The same will be done in the near future at sea in some selected bases, of course.

Let us consider the control of the environment. Such controls are a revolution as wars have been fought to protect the complete freedom of the seas. Nations have paid a heavy tribute in human lives to defend the principle of the freedom of the seas. Control is a way to limit this freedom of the seas. This freedom, however, as in many other human activities, has been degraded to illegality. There is a technical problem though: it is difficult to track small boats. Small boats whose height is lower than the height of the waves are very difficult to detect through radars and they can only be detected from aircrafts such as the maritime patrol aircraft. This means that the surveillance of small boats is extremely expensive and there are some nations who, in an attempt to save money, wait for the migrants to come close to their territorial waters, thus increasing the number of potential casualties. This is a big issue because it is really a search and rescue aspect and some fundamental laws of the sea are being destroyed by new attitudes of States.

The worst part of these controls is that in some cases the masters of the fishing boats or merchant vessels, who have taken onboard refugees, have been prosecuted for favouring illegal migration. International law provides that those who are in danger at sea have to be rescued. There is then a tension between this obligation to rescue and the importance of regulating migration. It is impossible to pretend that masters or the captains of ships ask people for their passport before rescuing them from the sea. So, there is a problem.

I have two recommendations: first, sending States: do it for policy reasons; sending States: accept this flow shutting both eyes because they cannot do anything else. I don't blame anybody. But sending States should at least avoid the use of boats which are in an unseaworthy condition. Unfortunately, the general trend of illegal trafficking is to use unsafe boats. The majority of casualties are due to the inefficiency of these boats. If the boats are inefficient, people die because the sea is dangerous, worse than any lake. I have spent 18 years at sea and I can assure you it has to be respected.

The general law is never to go at sea with a boat which is not in a good condition and seaworthy well-maintained and up-kept. Secondly, let us speak less of clandestine immigration and speak more of human trafficking. There are big issues involved. It is not only an issue of criminality. It is also an issue of terrorism and if we allow criminality and terrorism to be in synergy we will end up in trouble. Remember that many European nations were able to defeat red terrorism in the 1970s only because they were able to split apart international crime and terrorism.

CHALLENGES FOR THE EU IN BORDER MANAGEMENT – A FRONTEX PERSPECTIVE

(Dr. Richard ARES)

Thank you, it is an honor to be here and I want to thank (on behalf of FRONTEX) the International Organization for Migration (IOM) and the International Institute for Humanitarian Law (IIHL) who invited us to this discussion.

I was asked to prepare a presentation on the challenges facing FRONTEX regarding migration. I will try to present two types of challenges from two different perspectives. The first part of my presentation will discuss general challenges for the EU on border-management and perspectives thereof; the second part of my presentation will be on the specific challenges for FRONTEX when organizing a joint operation.

The EU talks about border-management and not border-control. Border-management is a broader concept than border-control; it is a concept that has been evolving and encompasses border-control and surveillance, i.e. activities which control persons at border crossing-points (“border checks”). In addition, border-management provides risk analysis for the exercise of these activities, for focusing the resources on the most needed points and understanding and analyzing illegal migratory flows. Border-management is also about preparation of border-crossing points including also training and equipping the border-guards appropriately.

In the Lisbon treaty, which has not been ratified as yet, there is a reference to the integrated management of borders. One of the challenges of border-management is conveying and finding an expression of balance between different interests. To establish an efficient border-management programme we have three major objectives: (1) to facilitate the legal movement of persons and goods; (2) to stop the illegal entry of goods and persons and, (3) to contribute to internal security or the security of an area, in this case the EU area of free movement.

When trying to explain what happens at the border I titled my first slide “The Complex Environment of the Border”. I tried to reflect the different policy areas at the EU level, which all have their own objectives and priority areas and how these policy areas affect border-management and how border-management affects all these areas as well.

Starting with the area of international transport, there are the major transport infrastructures such as airports and international ports, and it is important to realize how crucial the security is in those areas. There are many different law enforcement agencies and even private organizations that are responsible for this security, which is a component of the overall border-security.

There are many other law enforcement mechanisms in the field of international transport, i.e. the carrier is responsible for persons who enter the EU without proper documentation (e.g. travel documents); i.e. if the person is not properly documented then the carrier will be responsible for returning such persons to their country of origin.

Consequently, there is a relationship between public sector (government agencies) and private sector (transport industry). There are some initiatives that have been recently presented by the Commission such as a registered traveller programmes, advanced passengers' information systems, and passengers' name records. Similar initiatives have already been launched by third countries. There are two objectives to tackle: (1) to have higher security measures and control, (2) while at the same time facilitating the movement of persons. Advanced passengers' information, passengers' name records etc are data to be provided by the carrier such as the airline companies.

In the maritime area, we should note that there is an EU integrated maritime policy - bringing together different stakeholders in maritime issues, exploring environmental issues, maritime safety and security issues, fisheries control, border and customs control. There shouldn't be a conflict, but in the maritime domain we have two competing interests: the facilitation of the maritime traffic of goods and transport and the control and security thereof.

There is also the legal complexity, as well as the logistical challenges of maintaining the surveillance of the maritime area, a vast area. There are new technologies which can always be explored but in the experience of FRONTEX these technologies still need to be refined; for example, the use of satellite systems.

There is another topic which is linked to crisis- management as it relates to civil protection, i.e. if there is a crisis in a neighboring country where there is a massive inflow of people due to such crisis, then the border-control must change. The border-control must adapt to the situation and obviously there are certain laws on that (e.g. EU temporary protection mechanism). In the case of FRONTEX we have 'Rapid Border Intervention teams' i.e. national teams of border guards that are deployed in those special circumstances to

the country that is facing this massive inflow of people. Another example is our 'Joint Operations at sea', when many times the border-control operations and border-management operations become 'Search and Rescue' operations, which requires the involvement / participation of the civil protection authorities in the particular circumstances of the situation.

In respect of external relations, I think you are familiar with the concept of the 'EU Global Approach to Migration', meaning when you talk to third countries about migration you have to discuss the different issues involved, i.e. you have to talk about the possibility of legal migration, visa facilitation, co operation in border control and return.

In the field of border-management / border-control it makes a particular and marked difference when you have the co-operation of the third country than when you don't have that co-operation.

Migration management is more familiar to you and, I would like to draw your attention to two issues:

Control of migration or control of travellers: there is control exercised before the person crosses the border with visa requirements, and other controls by the immigration liaison officers cooperating with the carriers; there is control exercised at the border by the border-guards and there is a control exercised when the person is in the country. People may be checked once in the country to verify compliance with migration law; no compliance may end with the return of the person.

The other important issue that we face here is the respect of fundamental human rights. Border guards are directly confronted with this as they are often the first public authority that interacts with the person who requires international protection. Therefore, border-guards must be able to identify and have minimal knowledge as to what to do in those situations where human rights are at risk including referring the particular case to the proper authorities where needed. Another example would be how to identify potential victims of trafficking. There is also the issue of data protection.

Health is also an important issue for border-control. The Schengen Border Code refers to health in the sense that the person seeking to enter must not present a threat to public health as part of the requirements for entering into the EU. There is also a veterinary control which is mainly done by a customs authority, to prevent outbursts of diseases such as mad-cow disease, which the UK faced in the past, or the avian flu.

These are all important strategic areas which affect the border environment, in particular as it concerns customs control performed at the border by customs authorities. The challenge is that customs checks and border-control checks need to be more integrated. Good systems exist at a national level; however, I think there is still some margin for improvement for the co-operation at EU level.

Finally in the field of security the major question is how can border-management contribute to a higher level of security in a common area of free movement? Perhaps by exploiting to the maximum the fact that criminals may at certain time need to cross (legally or illegally) the border. Criminal acts such as the smuggling of human beings, trafficking of human beings and terrorism are particularly worth mention.

The second part of my presentation focuses on what FRONTEX does - particularly the challenges for our joint operations. The organisation by FRONTEX of intelligence-led activities means that we are doing our own risk-analysis. The intelligence gathered from restricted and public information including from our partners: the Member States and also various international organizations. We perform all the analysis, then we propose an operational activity. This includes pilot projects, Joint Operations or training.

Perhaps before explaining what the challenges are for a joint operation, I should first describe what a joint operation is. A FRONTEX joint operation is an operational action which, following our risk analysis, we propose, then we pool assets and experts from the EU Member States to carry out an operation at certain time and point of the EU's external borders.

The different faces of our operations as per my slide presentation:

Firstly, we have to get the right analysis of the situation in order to establish the proper objectives of the operation - for this we have to rely on the co-operation of the Member States to ensure that our operation clearly targets and addresses the correct migration flows.

There is an internal process and discussion, and although this is an operational analysis activity, there is also a certain political pressure. For instance the European Parliament has increased our budget to focus more on these sea operations. There are also Council Conclusions inviting Frontex to focus on certain areas and activities. However, we do try to conduct and implement these sea operations in our FRONTEX style and following our own procedures. It is very important to remember that co-operation means that Member States place assets (such as aircrafts or vessels) and experts

at the disposal of FRONTEX during its joint operations. This is based on the voluntary contribution of Member States as there is no obligation to do this. It is therefore necessary an early consultation on the operation as to what FRONTEX wants to do and what FRONTEX needs. The decision of the Member State to participate is an important decision, which must sometimes be decided at high level (political level) in some instances.

We also need to consider the equipment which is used for maritime operations. The equipment that is at our disposal is not always the most suitable equipment. We have to find a compromise between what Member States need or offer and what proves to be really useful for the operation, and this can be another challenge for FRONTEX. In respect of the operational initiatives and operational plans we have to be accurate with regard to the timing of our operation and the geographical location of our operations.

Another important issue is the establishment of an international co-ordination centre in the host country, i.e. in the country whose external border will be supported with FRONTEX activities and operations. There should be an international coordination center with a project manager from FRONTEX and representatives from the national forces and law enforcement agencies that participate in the FRONTEX led joint operations in the host country.

The important issue is that there should be a good level of communication between all the participants with clear definitions of responsibility. It must be clear that FRONTEX has no responsibility for border-control activities. The control of the external borders remains the responsibility of the Member States - a Member State has the final responsibility as to who is and who is not admitted into the EU territory of that Member State (i.e. who is granting the visa) and the European Community has the competence of legislating or harmonizing the national legislation and promoting (Frontex) also the co-operation among the Member States.

FRONTEX operations are autonomous yet decisions are taken at the national level so as to engage the national assets. Frontex has no command and control powers, the captain of the national vessel participating in the Joint Operation has the final responsibility for decisions taken in respect of sea operations at the border.

Another challenge for FRONTEX is the co-operation of the third countries; for example, Mauritania and Senegal's bilateral agreements with Spain, where there is a good level of co-operation that allow us to act closer to the shore of the third country and thus be more effective in terms of saving the lives of irregular migrants who would otherwise attempt to cross the sea

in a clandestine and unsafe manner. Where we don't have that co-operation the operations become more difficult.

Policy makers are also questioning how we are doing certain things, for example our coordination activities, preparing the operational plans, and trying to fund the national assets. It has been suggested that certain activities could be decentralized. The Council of the European Union has asked us to think about establishing regional branches. There is a debate as to what type of coordination activities could be decentralized to national branches. In that respect specialized branches or national branches – there is an ongoing project to have regional patrolling networks, called the European Regional Patrol Network.

Finally the last two points: on the evaluation, it is quite difficult to evaluate the relevant cost of our operations as we do not have the relevant data as to what happened before and what happened after the operation; all we do know is what happens during the operation itself.

Secondly, there is uncertainty so far, as regards the possibility for us to process personal data. Many speakers refer to effectively fighting the trafficking of human beings. This is typically an activity in the field of law enforcement and 'they' need to collect personal data that we cannot. There are opportunities during the landings of immigrants at the ports with interviews conducted to find out the migration roots but no names are collected from our side. The national police and law enforcement agencies can do this.

Lastly, a personal reflection:

There are national and international European legal instruments, but the experience I had working before in the Commission is that the European Law and International Law must be followed up by training, by co-operation activities, and by best practices. All of those activities are needed for training and coaching Member States which are supposed to implement these instruments. This approach was key to the success of Schengen and I think it would help us with many other EU or international instruments.

COMMUNITY AND INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF SEA BORDER CONTROL (Dr. Ana Isabel SANCHEZ-RUIZ)

*Community and International Legal Aspects of Sea Border Control*³⁸

The control of the external border is not only an important aspect in countering illegal immigration towards the EU; it is the first line of protection of internal security and other important national – and Community – interests. Effective and homogeneous external border control in the EU is a precondition for the abolition of controls at the internal frontiers, and therefore, for the freedom that we enjoy to travel from one Member State to another without having to show a passport or undergo any other kind of formality at the internal borders.³⁹

This role of border control in the EU involves on the one hand a responsibility for Member States to control their external borders in an effective way and, on the other hand, given the fact that those Member States are also controlling their borders to the benefit of the other Member States, it also means that solidarity mechanisms have to be put in place.

Such solidarity mechanisms are reflected in the support that the Frontex Agency⁴⁰ provides to Member States and in the operational co-operation that Member States provide to each other. Such solidarity is also taking place via the funding possibilities provided by the European External Borders Fund.⁴¹

More specifically as regards sea border control, the legal framework in the EU is laid down by the Schengen Borders Code.⁴² The Code stipulates very detailed provisions as for the conduct of checks on persons at the sea border. The correct implementation of these provisions is important as probably a high but underestimated number of illegal entries do not take place via small precarious sea crafts but, for example, via the regular ferry traffic with third countries.

³⁸ The views expressed on this presentation are solely those of the author and should not be attributed to the institution in which she fulfils her functions.

³⁹ Cfr. Article 62 of the Treaty establishing the European Community.

⁴⁰ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, established by Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004, OJ L 349 of 25.11.2004, p. 1.

⁴¹ Decision No 574/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the External Borders Fund for the period 2007 to 2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', OJ L 144 of 6.6.2007, p. 22.

⁴² Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105 of 13.4.2006, p. 1.

Article 12 of the Code refers to border surveillance. This provision, that applies to both land and sea external borders, aims at ensuring a high level of effectiveness in preventing, discouraging and detecting attempts at crossing the border illegally, including via the use of appropriate technical means –and these are particularly important in the surveillance of sea areas, due to their extension.

In this sense, the Commission in its Communication on Eurosur⁴³ promotes the development of national surveillance systems able of providing a “full picture” of risky sea areas, and the establishment of such systems is one of the priorities for co-financing under the External Borders Fund.

Article 12 of the Schengen Borders Code on surveillance has to be implemented in full compliance with fundamental rights and the principle of proportionality as general principles of Community law.

Other EC legal instruments also need to be observed, such as, where relevant, the provisions of the asylum acquis.⁴⁴

Last but not least, the provision of the Code regarding surveillance has to be applied as far as the sea border is concerned, in full compliance with international law, in particular the law of the sea and maritime law, and the law on refugees. Three fundamental international legal principles have to be observed:

- The rules regarding jurisdiction (of the coastal State and of the flag State).
- The obligation to provide assistance to any person in danger at sea.
- The prohibition of refoulement, as provided by the Geneva Convention on Refugees and its Protocol, as well as the ones that arise from other international instruments such as the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the European Convention on Human Rights.

This legal framework applies to any national authority irrespective of its civilian or military nature: Any national authority fulfilling functions

⁴³ Communication of 13 February 2008 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR) (COM(2008) 68 final).

⁴⁴ In particular, Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (OJ L 326 of 13.12.2005, p. 13), and Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for asylum lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ L 50 of 25.2.2003, p. 1).

under the Schengen Borders Code, as well as the Frontex Agency - e.g. when coordinating co-operation between these authorities-, is bound by the Code and by the other Community and International legal provisions mentioned above.

The Council and the European Council invited the Commission to proceed to the analysis of the international law of the sea as relevant for Frontex operations.⁴⁵ The Commission elaborated a study of the international legal framework⁴⁶ and, as a follow-up, convened several meetings with experts from Member States, Frontex, IOM and UNHCR aiming at producing some guidelines to be followed in border control operations coordinated by Frontex at sea.

In the course of these meetings, four questions appeared as particularly important:

Not only Community and International law are relevant in the fulfilment of sea border surveillance tasks: These activities are also subject to national legislation, the differences amongst which may create difficulties that prevent a broad participation in operations coordinated by Frontex, or for the conduct of such operations. For example, some national legislation may not provide for a legal basis for national vessels conducting border surveillance activities with regard to sea areas that are not their own maritime border; different Member States participating in the same operation may follow different criteria with regard to the legal possibility of conducting a diversion.

The preponderance of the obligation to assist any person in danger at sea with regard to border control activities: Whenever persons are in danger at sea, border control patrolling gives way to search and rescue. In these cases, a different specific legal regime applies⁴⁷, and specific coordination structures have responsibilities and a role to play.

⁴⁵ Council Conclusions of 2 December 2004 *evaluating the progress made with regard to the implementation of the Programme of measures to combat illegal immigration across the maritime borders of the Member States of the European Union*, and European Council Conclusions of December 2005 on a *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*. On 18 September 2007 the Council invited “the Commission, Frontex and Member States to complete as a matter of priority the analysis of the law of the sea as relevant for Frontex joint operations”.

⁴⁶ Commission Staff Working Document on a Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea (document SEC (2007) 691 of 15.5.2007).

⁴⁷ In particular, Article 98 of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 (UNCLOS), the International Convention for the Safety of Life at Sea of 1974 (SOLAS) and the International Convention on Maritime Search and Rescue of 1979 (SAR).

The paramount importance of three concepts: safety, proportionality and the preservation of the life and physical integrity of all the persons involved (migrants and border guards).

Last but not least, co-operation with relevant third countries was considered as essential; this co-operation is a duty in the framework of the Palermo Protocol on the smuggling of migrants⁴⁸ (e.g. with regard to the conduct of interceptions, the control of the own borders, repression and return) and also in the framework of the SAR regime (on the assistance to the victims and in the provision of a place of safety where they can be brought).

This co-operation has to observe each party's sovereignty and should not amount to violation of the principle of non-refoulement or to other violations of human rights.

As a conclusion, the surveillance of the external sea border is a particularly difficult task due to the extension and danger of the sea areas; from a legal perspective, a high level of complexity also exists because of the different and overlapping legal orders under which those activities have to be carried out. The Commission is pursuing work together with Member States, Frontex and the relevant international organisations in order to clarify and to contribute to the good implementation of that legal environment, to which initiatives such as this round table can also provide a very valuable contribution.

⁴⁸ United Nations Convention against Transnational Organized Crime of 2000 and of its Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air.



OPERATIONAL RESPONSES AND INTER-INSTITUTIONAL CO-OPERATION

THE EXPERIENCE OF LAMPEDUSA

(Dr. Angelo CIUNI)

Il modello Lampedusa

Il Centro di Lampedusa, originariamente localizzato nei pressi dell'Aeroporto e con una capienza massima di 186 posti, è stato istituito nel luglio 1998 quale Centro di Permanenza temporanea ed assistenza (CPTA), anche con funzioni di "centro di primo soccorso e smistamento" dei migranti, (sia richiedenti asilo, sia irregolari) che vi transitavano per poche ore in attesa di essere trasferiti, dopo un primo accertamento sanitario e dell'identità, presso altre strutture della Sicilia o del continente.

Ben presto il Centro è risultato inadeguato per fronteggiare, efficacemente, il numero sempre più rilevante di extracomunitari che sbarcavano sull'isola.

Basti pensare alla progressione degli arrivi registrata negli ultimi 5 anni (nel 2003 sono stati pari a 8.800, per diventare 10.477 nel 2004, balzare successivamente alla cifra di 15.527 nel 2005, e pervenire ai 18.047 arrivi nel 2006 e 11.749 nel 2007 fino a 19.764 del settembre 2008) per capire il senso dell'impegno sostenuto dalle istituzioni e dalla popolazione locale.

Ecco come è nata l'esigenza di mutare la natura e la destinazione originaria del centro, oggi non più deputato al trattenimento ed all'identificazione, bensì destinato alle attività di soccorso e prima accoglienza.

In questo arco di tempo le Autorità competenti hanno l'opportunità di dedicarsi alla primissima fase operativa, per poi favorire l'afflusso alle altre strutture presenti sul territorio nazionale (rispettivamente presso i CPT – se ci sono gli estremi per l'espulsione – negli altri casi presso i Centri di accoglienza per i Richiedenti Asilo CARA), consentendo così una permanenza breve sull'isola agli stranieri, di norma non superiore alle 48 ore.

E' del febbraio 2006 la riqualificazione del Centro da CPT in Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA).

Il Centro è stato conseguentemente rinnovato anche sotto il profilo logistico, grazie ad una nuova e più dimensionata struttura, collaudata e resa operativa dal 1° agosto 2007, oggi in grado di ospitare 381 persone: estensibili, all'occorrenza, a 804.

Questa situazione non poteva essere fronteggiata senza un deciso concorso di tutte le componenti delle istituzioni statali, dell'associazionismo di settore e delle maggiori organizzazioni internazionali non governative, in grado di contribuire significativamente a tutte le esigenze immediate e di prospettiva.

Accanto alle misure di soccorso, già dal 2006 è stata sottoscritta una Convenzione con OIM, UNHCR e CRI per l'attivazione di un presidio fisso all'interno del Centro per attività di supporto informativo-legale ai migranti nell'ambito delle rispettive finalità istituzionali.

Tale collaborazione è stata attivata con il Progetto *"Praesidium I- Potenziamento dell'accoglienza rispetto ai flussi migratori che interessano l'isola di Lampedusa"* finanziato nell'ambito del programma comunitario Argo 2005, che si è concluso il 28 febbraio 2007.

Successivamente, in virtù degli ottimi risultati raggiunti dal modello "Lampedusa", la Commissione Europea ha approvato, con validità dal 1° marzo 2007 al 1° marzo 2008, il progetto di collaborazione denominato *"Praesidium II – Consolidamento delle capacità di accoglienza rispetto ai flussi migratori che interessano l'isola di Lampedusa e altri punti strategici di frontiera sulle coste siciliane"* che ha esteso il raggio dell'attività delle tre Organizzazioni anche ad altri Centri di accoglienza per immigrati irregolari della Sicilia, quali Trapani, Caltanissetta, Siracusa, con possibilità di intervenire sulle coste interessate da eventuali sbarchi clandestini, quali Pozzallo (SR), Licata (AG) ecc..

Ed ancora con *"Praesidium III"* per ampliare il raggio d'azione alle località dove sono presenti centri di accoglienza per immigrati (CDA, CARA, CIE e CPSA) in Sicilia, in Sardegna, in Puglia e in Calabria.

In base a questa iniziativa le tre Organizzazioni hanno prestato il proprio contributo per potenziare il sistema di accoglienza dei migranti irregolari, e, per fornire, accanto ad un primo orientamento legale, uno specifico supporto informativo sulla legislazione italiana in tema di immigrazione irregolare, di tratta di esseri umani e riduzione in schiavitù nonché sulle procedure di ingresso regolare in Italia.

Sulla base di questa collaborazione sono state inoltre illustrate le possibilità del ritorno volontario o concordato e, nello stesso tempo, sono stati individuati i gruppi vulnerabili ai fini dell'adozione di opportune iniziative di tutela.

Infine, da agosto, opera a Lampedusa una task force medica al Centro di accoglienza, grazie ad una convenzione firmata dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, per effettuare a favore dei migranti, ma anche della cittadinanza e dei soggiornanti nell'isola, prestazioni sanitarie gratuite nelle specialità di dermatologia, infettivologia, ginecologia e per la formazione di operatori sanitari nel centro di primo soccorso e assistenza presso il poliambulatorio dell'isola di Lampedusa.

La convenzione, permetterà ai medici di svolgere, tra l'altro, attività di formazione in materia sanitaria, con particolare riferimento agli aspetti collegati alla diagnosi delle malattie dell'immigrazione e della povertà e con attenzione all'approccio interculturale, nella tutela della salute degli immigrati e per il contrasto delle patologie della povertà, nel pieno rispetto delle diverse identità culturali.

CAPITOLO IV.

Sono di ritorno dalla Conferenza Ministeriale Europea organizzata a Vichy dalla Presidenza francese sui temi dell'integrazione.

Consentitemi di affrontare questo tema, se possibile ancora più delicato dal punto di vista della sensibilità politica, riferendomi soprattutto al contesto europeo così da evitare opinioni o prese di posizione che non appartengono al mio ruolo di funzionario dello Stato.

Devo sottolineare le parole del Ministro tedesco Wolfgang Schäuble che ha parlato espressamente di offerta di integrazione obbligatoria per gli Stati membri e della necessità di una Conferenza annuale per fare il punto sulle buone pratiche e sulle iniziative intraprese a tal fine.

Così come il Ministro francese Brice Hortefeux ha insistito sull'importanza dell'acquisizione della conoscenza della lingua del paese che ospita i migranti e dei valori fondamentali che ne regolano la vita comune.

In questo quadro tutti hanno fatto riferimento all'importanza di disegnare i pilastri di una società interculturale che nei fatti si sta realizzando spontaneamente, mentre sarebbe più opportuno guidarne lo sviluppo nel rispetto della storia e della cultura di ciascun Paese.

La posizione nazionale è stata espressa dal sottosegretario Palma che ha ricordato, riscuotendo grande interesse, come i Consigli Territoriali dell'Immigrazione presenti in ogni provincia e presieduti dal Prefetto, costituiscano nel nostro Paese il luogo fisico per un confronto permanente tra

società civile e istituzioni da alimentare costantemente al fine di far crescere la qualità del confronto e adottare decisioni condivise.

Il mio Dipartimento sostiene finanziariamente, peraltro, attraverso una speciale amministrazione di immobili che viene da lontano, i progetti migliori finanziandone quanti più possibile sul parere proprio dei Consigli territoriali dell'immigrazione.

Né può essere disatteso, in questa luce, il tema del dialogo interreligioso sempre più pressante e sul quale il Ministro dell'interno ha già fatto un lungo percorso con il contributo di personalità che oggi siedono proprio in Parlamento, sia nei banchi della maggioranza che dell'opposizione.

CAP.V.

Chiudo con un ultimo argomento pure evocato nell'ambito della Conferenza internazionale e, in particolare, dai rappresentanti della Francia, che è quello della cittadinanza.

Uno strumento che, a mio avviso, non deve essere sottovalutato. E' proprio come l'architrave della coesione sociale e della convivenza civile, fermo restando, naturalmente, il rispetto delle regole per chi vive nel nostro Paese e aspira a divenire cittadino italiano.

E' importante sottolineare come, negli ultimi anni, al matrimonio che costituiva la principale ragione per la richiesta della cittadinanza si va sostituendo sempre più a lunga permanenza nel nostro Paese. Questo induce a riflettere sulla circostanza che molti che vivono e lavorano regolarmente da noi tendono a stabilirvisi definitivamente; bisogna dunque riflettere sulla opportunità di mettere mano alla normativa sulla cittadinanza che va, probabilmente, attualizzata anche in relazione all'esperienze di altri Paesi che prevedono percorsi più pregnanti di inserimento e di effettiva partecipazione alla vita della comunità di cui si intende far parte.

Il Presidente della Repubblica si accinge, nei prossimi giorni, a sottolineare con una formale cerimonia l'importanza dell'adesione ai nostri valori di cittadini che hanno ottenuto questo riconoscimento.

Effettivamente, a mio avviso, questo passaggio rappresenta l'ultima porta da aprire sul percorso dell'integrazione.

SCHEMA DI CAPITOLATO DI APPALTO PER LA GESTIONE DEI CENTRI DI ACCOGLIENZA PER IMMIGRATI.

Definizioni

Per “Centri accoglienza” si intendono:

- 1) Centri di primo soccorso ed assistenza (CSPA) – strutture localizzate in prossimità dei luoghi di sbarco destinate all'accoglienza degli immigrati per il tempo strettamente occorrente al loro trasferimento presso altri centri (indicativamente 24/48 ore).
- 2) Centri di accoglienza (CDA) – strutture destinate all'accoglienza degli immigrati per il periodo necessario alla definizione dei provvedimenti amministrativi relativi alla posizione degli stessi sul territorio nazionale (Legge 29 dicembre 1995 n. 563-c.d. Legge Puglia).
- 3) Centri di accoglienza per Richiedenti asilo (CARA) – strutture destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo per il periodo necessario alla loro identificazione o all'esame della domanda di asilo da parte della Commissione territoriale (Decreto Lg. vo. 28 gennaio 2008 n. 25).
- 4) Centri d'identificazione ed espulsione (CIE) – strutture (così denominate ai sensi del Decreto legge 23 maggio 2008 n. 92) destinate al trattenimento dell'immigrato irregolare per il tempo necessario alle forze dell'ordine per eseguire il provvedimento di espulsione (Legge 6 marzo 1998 n. 40).

THE EXPERIENCE OF MALTA

(Dr. Michael FRENDU)

Migration is a phenomenon that also poses a great problem for Malta, the smallest country in the European Union and one of the most densely populated countries in the world. It is important to note that the whole territory of Malta comprises 316 square kilometers and within that territory there is a population density of 1285 persons per square kilometer. It is relatively not much larger than Lampedusa, except that in Lampedusa the large numbers of people who arrive can travel further within the rest of Italy whereas, once people arrive in Malta, there is nowhere else to go. Hence the impact of migration is immediately felt nationwide.

This year Malta has had more than 2600 arrivals. As Minister of Foreign Affairs for the past 4 years (until March 2008),⁴⁹ I know that the most difficult thing that Malta has had to do in the EU - let alone in the international community - is to explain that it has a problem with the number of persons received due to illegal immigration. When you mention the numbers involved, third parties tend to think that these are not large numbers but, Malta is already a very populated small place and 2600 new arrivals is equivalent, on a country size basis, to taking 3 million people in Germany in the space of one year.

Hence, this is the reality of the problem facing the two kinds of vulnerable groups resulting from migration in Malta: (a) the people who are migrating, whether it is an irregular migration or not, are victims very often of the circumstances in which they find themselves in their own country and, they are victims of criminal organizations that do not care about their lives, continuing to risk their own lives; (b) in this particular case the victims are also the Maltese hosting them since they carry a disproportionate burden owing to their particular circumstances already explained. The phenomenon of irregular migration therefore brings with it two type of victims in the Malta scenario: the migrants and the hosting country. So what is the situation in Malta?

Firstly, operationally there is no doubt that we have to save every person at sea and this is an operation which the Maltese Armed Forces have been carrying out with outstanding results notwithstanding their limited resources. Every single person of the 2600 arrivals mentioned earlier, have been saved at

⁴⁹ Michael Frendo is a former Minister of Foreign Affairs of Malta and currently chairs the Foreign and European Affairs Commission of the Maltese Parliament.

sea by the Maltese Armed Forces. The Malta 'Search and Rescue Area' entails 250 000 square kilometers which places a heavy responsibility on Malta.

We have asked the European Union (EU) in terms of operational and inter-'institutional' co-operation to start a burden-sharing mechanism spread over all the member states of the EU, at least with regard to persons saved from outside the search and rescue area of Malta and in the search and rescue area of a non-EU Member State, notably Libya. When people are saved from the search and rescue area of Libya, for example, and Libya does not want to receive those people back, then who is supposed to take responsibility and care for those fellow human beings? There have been a number of incidents such as these but one specific example I remember was when Malta refused entry into the Maltese waters to a Spanish trawler that had rescued people from the search and rescue area of Libya.

We had to take this stand, even though we clearly cared and were concerned about the plight of those persons found at sea but we had to bring to the attention of the EU and the international community that we needed support and that at least this burden (taking in persons saved from the search and rescue area of a third country that does not undertake its own responsibilities) should be shared. We formally presented a proposal (that is still as yet not adopted and implemented in the EU) calling for a rotational burden-sharing mechanism amongst all the 27 Member States of the EU in such cases. This is something which we should definitely have in place soon – it further reaffirms, and encourages the implementation of, the firm principle that the rescue of people found at sea is a fundamental obligation for all, wherever such persons find themselves.

I have mentioned the operational aspects of dealing with migration at sea. However, as we all know but need to reassert every time, at the heart of irregular migration lies the development aspect. We must not forget that people will not move away from their country if their country still gives them hope to better their life and that of their children. This is not the topic of the presentation and hence I will not deal with this issue further however, I could not but raise the issue which is all-important.

We need to take care of the people who are saved at sea and we need to distinguish between those who are refugees, those who according to international law have a right to humanitarian status and those who are illegal economic migrants. This is a very important distinction because I strongly believe that if we do not tackle the phenomenon of irregular migration, then we are allowing large criminal organizations to continue to 'abuse'

these migrants and we are putting at risk the rights of migrants that have been acquired in international law in relation to refugees as well as claims to humanitarian status.

In Malta, just fewer than 50 % of the people who arrive are granted refugee status with the largest numbers processed being granted humanitarian status. This is because most people originate from the Horn of Africa, Somalia, Eritrea and Ethiopia where humanitarian status is often considered in place. Malta is finding it truly hard to resettle those persons who are refugees or who apply for humanitarian assistance. I should note that the phenomenon of receiving refugees or people with a humanitarian status is not new to us. When we were not members of the EU, we used to have a resettlement programme with Australia, Canada and the United States of America. Malta was one of the countries who offered to take in more than 1000 East African Asians at the time of their sudden expulsion from Uganda by Idi Amin. We were also one of those countries that took in about 1000 refugees / persons with a humanitarian status from Saddam Hussein's Iraq. Slowly but surely, on the strength of the resettlement programmes which still were still then in place, we managed to re-settle most into other societies, while still integrating some within our own society. Canada, the US and Australia put a stop to these programmes when we joined the European Union, deeming it up to our fellow Member States to help us out. (The United States has now restarted its programme and this is of great assistance).

However while the EU member states are making an effort to help us with very small numbers, they face a problem which is caused by the UNHCR and which is truly detrimental to Malta's special situation. The problem is this: the United Nations High Commission for Refugees does not allow European Union countries to deduct from their yearly 'quota' - commitment with it (UNHCR) regarding any persons (refugees or persons with a humanitarian status) that they accept from countries like Malta - they have to accept those persons *over and above their quota*. For example, when the Netherlands agreed to resettle 26 people from Malta at one time, they were not allowed to deduct this number from their UNHCR quota commitment. As a result the Netherlands never offered again to help Malta because this meant, for them, that they were effectively increasing their yearly quota intake. Hence this is an extremely important issue which may be crucial for the true success of the new voluntary resettlement scheme now set up within the EU.

The new Pact on Immigration in the EU concluded under the Presidency of France lays down a voluntary resettlement scheme within the membership of the European Union. In my view, this voluntary resettlement scheme will

only truly succeed if the above-mentioned policy of UNHCR is amended. Finland for example, 2 or 3 years ago had to resettle some 700 persons (UNHCR quota voluntarily undertaken by it), however it could not take 1 person from Malta as this number would not be included in their quota with UNHCR. This needs to be changed. I appeal to the UNHCR to change this policy - I made this appeal to them also when I was Minister of Foreign Affairs of Malta in recognition of the special circumstances of Malta and the Maltese. In a country such as Malta this could make a complete difference.

There are of course many other issues involved in this thorny subject that need to be discussed as well. For example, there needs to be more collaboration with countries of origin in respect of the issue of travel documents for persons who are not either refugees or with humanitarian status and therefore, as irregular migrants, should be repatriated. We reaffirm that all persons who are refugees or who claim a humanitarian status need to be protected at all times and we must be clear in our distinction between such persons and irregular migrants.

However, Malta should also not be a place where irregular migrants try to take advantage of this protection. There needs to be more collaboration in respect of return documents. Malta has a programme called 'Dar' which means house / home in Arabic and Maltese - this programme provides for voluntary repatriation of persons who are in Malta through irregular migrants. Dar is also a training programme as well as a financial programme to assist those people going back home to set up a business. This programme helps those people make a new life for themselves back home in their own country. Malta is carrying out this programme with their resources as well as with the assistance from the EU.

Irregular Migration is a problem with many facets. The major facet is development- we have to keep on assisting on the development process and within that the process of good governance and we have to continue to help people to make a success of their lives. Malta is very conscious of the human tragedy of this phenomenon but please note, it is also a tremendous issue for a small country with a population of 400 000 inhabiting a territory of 316 square kilometers, that, to top it all, has never been a colonizer but has always been at the receiving end of the colonization process.

While we are ready and have shown that we are able to bear our responsibilities and burdens, however disproportionate, we do expect an expression of effective tangible solidarity from the EU and the International Community and the United Nations system. Legally recognized refugees, in

accordance with international law, represent only 10 per cent of arrivals: they truly represent a great wealth for all of us, including for Malta, for these are persons who have fought for their rights and their values in their societies and giving them safe haven is a moral and legal obligation we carry out scrupulously.

THE EXPERIENCE OF SPAIN

(Dr. Joaquim TAMARA)

L'immigration illégale par voie maritime. Quelques remarques sur la base de l'expérience de l'Espagne

Les espaces maritimes sont, de plus en plus, bondés. Cette affirmation pourrait être considérée au début comme paradoxale, compte tenu de la nature de ce milieu où la présence de l'homme a du mal à se perpétuer. Néanmoins, l'éventail des matières qui sont appelées à déployer leurs effets dans l'espace maritime, d'une façon ou d'une autre, est énorme. En outre, l'exploitation des espaces maritimes, des ressources naturelles et minérales, la pêche, le sol et le sous-sol maritime, le trafic commercial, la protection de l'environnement et la biodiversité marine, la défense nationale, la lutte contre les trafics illicites, tels que la drogue, la traite d'êtres humains et les questions liées à la sécurité maritime, parmi d'autres. On pourrait, donc, dire que les raisons qui poussent l'homme à développer ses activités dans la mer ne cessent d'augmenter. Par conséquent, et selon l'objet d'étude, les réponses juridiques seront différentes, dans la mesure où les effets prévus par la norme dépendront de la nature de chaque hypothèse.

Au delà de la nature des différentes situations factuelles qui auront une portée juridique ou autre, il faut tenir compte du rôle des États côtiers. Ceux-ci auront un rôle à jouer selon l'espace géographique dans lequel les différentes questions se posent, comme, par exemple, la zone contiguë, les eaux adjacentes ou la zone économique exclusive. Ainsi, les pouvoirs qui en découlent ajoutent des éléments de certitude juridique. Parfois, ces pouvoirs seront liés à l'exercice des responsabilités souveraines dans le cadre de l'exploitation des ressources maritimes et de la pêche, du sol et sous-sol maritime ou des activités liées à la préservation et à la garantie de la sécurité dans leur espace souverain.

Mais, dans certains cas, les responsabilités ne seront pas de nature souveraine; elles seront plutôt rattachées à des devoirs de nature humaine qui sont reliés à la préservation de la vie humaine, la sécurité maritime, la recherche et le sauvetage en mer. En fait, cette dernière dimension représente un nouveau défi pour les États côtiers qui sont obligés de démontrer que ce ne sont pas les seuls à avoir des responsabilités directes. Les devoirs de nature éthique vont bien au-delà de la notion de souveraineté et leur portée suppose des responsabilités pour les navires et vaisseaux dans le fait d'avoir connaissance d'une situation de détresse.

Compte tenu de la diversité des situations qui peuvent se présenter en mer ainsi que des intervenants, tant publics que privés, la première conséquence à tirer est la complexité du cadre juridique à appliquer. En fait, le premier grand défi serait d'abord l'identification de la règle juridique la plus conforme et adaptée. Cette complexité rend encore plus difficile l'établissement d'un rapport rationnel entre la nature des faits qui ont lieu dans les espaces maritimes et le cadre juridique à appliquer.

Il est évident que chaque domaine juridique a sa propre procédure, mais la dimension migratoire est devenue, pendant les dernières années, une question d'actualité. Cette actualité et ses conséquences juridiques ont comme point de repère l'élément géographique en tant qu'élément déterminant de l'approche d'analyse du phénomène migratoire. Déjà, du point de vue linguistique, la notion d'émigrant ou immigrant est déterminée par ce fait et, bien entendu, par les conséquences juridiques des rapports entre les individus et les États. L'émigration et l'immigration, qui sont deux formes du phénomène de mouvement des peuples selon le côté de la rive.

La position géographique de l'Espagne, en tant que pays méditerranéen, est bien connue, comme ayant un reflet dans la politique d'immigration et, plus concrètement dans la lutte contre l'immigration irrégulière et pour le contrôle des frontières. Dans le cas de l'Espagne, la gestion de ces affaires revêt des spécificités justifiées par sa vaste étendue de littoral méditerranéen. Des spécificités et des contraintes qui, en plus, dépassent la dimension migratoire et qui ont une influence incontestable sur plusieurs domaines politiques, comme la politique maritime, l'aménagement du territoire, la sécurité et la sûreté dans la mer, l'environnement et, bien évidemment, l'immigration. Cependant, la position géographique de l'Espagne ne se limite pas à la ligne côtière méditerranéenne car les îles Canaries rajoutent un autre élément de particulière complexité.

D'après la position géographique de l'Espagne et suite à l'expérience accumulée dans la gestion d'un défi tel que l'immigration clandestine par voie maritime, on peut bien identifier quelques spécificités. Parmi d'autres et sans viser une approche systématique ni exhaustive, on peut identifier des spécificités au niveau juridique, opérationnel et humain auxquelles on doit dédier une grande attention et qui méritent bien une première analyse :

En ce qui concerne les spécificités juridiques, le fait d'être migrant/émigrant/immigrant est clairement déterminé par un lien politique établi entre chaque individu et l'État dont on est ressortissant. Il s'agit, par conséquent, d'un rapport de base politique, qui, à son tour, a des conséquences juridiques. Sur cette base, le lien juridique se voit complété

par la notion de frontière et définit la condition du migrant. Parfois d'une façon abstraite, ce lien impose des contraintes et des obligations mutuelles entre les États et les individus.

La question se pose à propos de certaines situations dans lesquelles, au delà de ce lien, les personnes qui veulent émigrer/immigrer illégalement se trouvent dans un espace dans lequel les pouvoirs juridictionnels ne peuvent pas être appliqués. Cela arrive très souvent lorsqu'une pirogue se trouve en haute mer.

Il y a, quand même, une petite nuance qui complique les choses : la situation de péril ou détresse objective inhérente aux pirogues et vaisseaux utilisés par les réseaux clandestins d'immigration illégale. La plupart de ces bateaux ne remplissent pas les conditions objectives de sécurité et de navigabilité en vue d'entamer un voyage si long et qui comporte tant de risques. D'habitude, il s'agit de vaisseaux de pêche côtière qui n'offrent aucune garantie de sécurité pour une traversée de grande envergure.

Dans la pratique, il est évident que le but des personnes qui risquent leur vie dans ce genre de traversée est de joindre les côtes européennes de manière illégale. Cela démontre que, en tenant compte des conditions objectives dans lesquelles se trouvent les immigrants en haute mer, le cadre juridique à appliquer est celui du droit de la mer et plus particulièrement celui concernant la recherche et le sauvetage en mer. Ce cadre normatif est fourni par la Convention de Nations Unies sur le Droit de la Mer de 1982, ainsi que tout l'acquis juridique en cette matière, notamment la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime (SAR) et la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie en mer (SOLAS). Les actions menées à ce titre ont un but d'une incontestable valeur éthique : la préservation et la protection de la vie humaine.

D'ailleurs, une fois que les dispositifs de sauvetage ont été activés, les individus - avant naufragés et en détresse - effectivement repêchés, se placent dans une situation tout à fait différente du point de vue juridique. Certainement, ces actions sont prévues par le droit international et aussi par le droit interne des pays avec des responsabilités dérivées de la ratification de la Convention SAR. Suite à ces opérations, l'accès au territoire de l'État de destination, toujours justifié par des raisons exceptionnelles et d'urgence humanitaire, se vérifie dans des conditions très particulières qui permettent de qualifier cet accès, au moins, comme « atypique ». L'arrivage, suite à l'opération de secours, a pour conséquence qu'un naufragé devienne, après quelques heures et après qu'on leur ait porté secours, un immigré en situation irrégulière de facto.

Dans ce contexte-ci, compte tenu de la difficulté de qualifier les hypothèses sur lesquelles l'ordre juridique prévoit une réponse ou une autre, on peut affirmer qu'il y a un certain écart entre le droit international de la mer et le droit national de l'immigration. Plus concrètement, on peut bien distinguer cet écart entre, d'une part, le mandat juridique dans le cadre des obligations de sauvetage en mer, bâti sur une base morale et humaine incontestable et, d'autre part, le droit interne et les responsabilités du contrôle des frontières, fondé sur l'exercice des pouvoirs souverains. Sans remettre en question aucun de ces mandats, on pourrait affirmer l'existence d'une certaine difficulté de l'ordre juridique à prévoir une solution cohérente à des hypothèses qui se réalisent souvent dans la pratique et qui évoluent.

La dimension opérationnelle

Une fois que la situation de détresse en mer est identifiée, ce sont les services publics qui sont appelés à rendre assistance au niveau opérationnel. Les services de sauvetage peuvent être encadrés dans l'organigramme de différents ministères tels que le Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (France), le Ministère des infrastructures et du transport (*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Italia*) ou le *Ministerio de Fomento* (Espagne), cela dépend du partage de compétences administratives.

De même, ces compétences peuvent être accordées à des services de nature différente. Parfois des services de nature militaire, c'est le cas de la *Guardia Costiera corps Marina Militare* en Italie ou du personnel de la Marine nationale et de l'équipement, dans le cas de la France. D'autres fois, ces services sont rendus par un personnel de nature civile, tel est le cas de l'Espagne.

Néanmoins, au delà des structures administratives et du partage de compétences et d'attributions, les obligations liées au secours des vaisseaux en mer constituent un mandat, aussi bien juridique que moral, qui s'adresse à tous les marins. Ceci met en évidence que les devoirs découlant de l'identification d'une situation de détresse n'ont pas comme seuls destinataires les autorités publiques, mais tout intervenant en position de prêter assistance à ceux qui sont en situation de péril.

Par conséquent, on peut bien déduire deux questions au niveau opérationnel. Premièrement, l'existence de plusieurs services publics et de Ministères d'Etat concernés par les opérations maritimes. Cette circonstance exige, au préalable, une coordination efficace et souple pour donner une réponse adéquate aux situations décrites. Mais, deuxièmement, l'existence

d'une obligation directe de prêter assistance et qui s'adresse à tout navire en l'occurrence. En outre, pour mieux garantir ces obligations, il faut compter avec des structures institutionnelles et administratives en vue de garantir une coordination efficace dans un milieu dans lequel, bien que les obligations s'adressent aux intervenants publics et privés, il n'en demeure pas moins que les autorités côtières ont aussi un rôle à jouer.

La portée de ces obligations est le rôle des États qui font parti de la Convention SAR. Toutefois, l'efficacité de ces prévisions est déterminée par la généralisation de cet acquis au niveau international, la mise en place des instruments normatifs au niveau interne et, très particulièrement, le développement des structures institutionnelles qui garantissent la coordination. Celle-ci constitue bien un aspect dont les écarts entre les États sont remarquables.

La dimension humaine et humanitaire

Le développement de tout un acquis juridique en matière de droit de la mer a eu pour but la préservation et protection de la vie humaine. Ce but est conçu sans tenir compte du statut juridique des personnes qui se trouvent en situation de détresse, leur nationalité ou leur citoyenneté. Le fait d'être potentiellement immigrants, les conditions de sortie ou d'embarquement et l'objectif potentiel de contourner la loi en matière de contrôle des frontières ne sont pas des sujets pertinents à cet égard. De même, les motifs qui poussent les immigrants à exposer leur vie en traversant la mer ne constituent pas un élément d'intérêt, dans la mesure où le but des opérations se rapporte seulement à la vie humaine.

Cette question ne fait pas partie, à proprement dit, de la notion de droit humanitaire, cependant, elle est placée dans le cœur même du mandat éthique : la protection et préservation de la vie humaine.

À cet égard, l'examen du rattachement politique et des liens et obligations juridiques qui en découlent, ainsi que le statut juridique des naufragés devrait être accordé une fois que l'opération de sauvetage est achevée. Autrement dit, ce n'est qu'après avoir garanti et assuré la vie humaine vis-à-vis des rigueurs de la mer et des risques de navigation - voir du débarquement - que les considérations d'ordre politique pourront être soulevées.

Conclusion : Vers une responsabilité partagée

On a constaté l'existence d'une pluralité normative qui met en évidence la difficulté de concilier le cadre normatif international du droit de la mer

et l'ordre juridique des États de l'UE en matière d'immigration. De même, on a évoqué la l'existence de différents intervenants (publics et privés), directement ou indirectement concernés par les devoirs de sauvetage en haute mer. Le dernier, et non le moindre, l'existence d'un mandat qui dépasse tout conflit normatif et qui, en même temps, se trouve dans le cœur de la règle de droit.

Les trois niveaux évoqués mettent en évidence la complexité d'un phénomène qui ne peut pas être bien géré sans la coordination effective des États, autorités et intervenants impliqués dans les pays d'origine, de transit et de destination. L'engagement mutuel à tous ces niveaux constitue une question clé. La réussite de cet engagement doit partir d'une responsabilité commune et partagée. La responsabilité est commune dans le sens que le rapport entre tout État et les citoyens est fondé sur un lien qui entraîne des responsabilités dont la vie humaine et les conditions de vie sont un souci commun. De même, la responsabilité est partagée car les flux migratoires constituent un défi à tous les niveaux, pour tout État et demandent une réponse concertée et coordonnée.

Cette concertation commence par l'implication de tous les États riverains dans la lutte contre l'immigration illégale et la protection de la vie humaine. Par la suite, la démarche prend de l'élan avec la coopération en vue de renforcer les capacités institutionnelles des pays d'origine et de transit en matière de contrôle et de gestion migratoire.

THE MEDITERRANEAN CO-OPERATION OF THE REDCROSS & REDCRESCENT NATIONAL SOCIETIES

(Dr. Massimo BARRA)

La cooperazione mediterranea delle Società Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa

Vi parlo a nome del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezza Luna Rossa. Chiarisco che tra le due non c'è nessuna differenza: sono parte della stessa famiglia che è presente in 186 paesi del mondo e che è composta da due istituzioni internazionali con sede a Ginevra che sono il Comitato internazionale che opera in tempi di conflitto armato e la Federazione internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezza luna Rossa che opera in tempi di pace per i grandi bisogni dell'umanità, intervenendo in caso di catastrofe naturale o provocata dall'uomo, affrontando i grandi problemi di salute legati alle vecchie e alle nuove malattie, e diffondendo principi di coesistenza pacifica e di tolleranza tra tutti i popoli del mondo.

Poiché oggi non sono qui presenti molti rappresentanti della Croce Rossa, vorrei brevemente collocare il nostro Movimento a livello istituzionale.

Noi non siamo parte del sistema dei Governi e non siamo neanche una NGO: noi stiamo in mezzo. C'è una teoria del "terzo pilastro" (Bridging the gap) situato tra il sistema dei Governi e l'espressione della Società civile rappresentata dalle NGOs (in italiano ONLUS).

Perché questo terzo pilastro? Perché contrariamente alle NGOs noi abbiamo un Principio che è quello dell'Ausiliarietà che caratterizza il movimento. Ausiliarietà vuol dire vicinanza particolare alle autorità, nata come Ausiliarietà dei servizi sanitari militari e poi estesa come Ausiliarietà dei Governi e ancor più come ausiliarietà dei Governi a tutti i livelli, dal più basso comunale fino al massimo livello internazionale. Il limite dell'Ausiliarietà sta in due Principi Fondamentali, quello di Neutralità e quello di Indipendenza: noi facciamo quello che le Autorità ci chiedono di fare a condizione che l'Indipendenza della Croce Rossa sia mantenuta e cioè che alla Croce Rossa non venga chiesto di fare cose in contrasto con il principio fondamentale di Umanità.

La Croce Rossa non fa politica come possono fare le ONLUS, le NGOs e questa è un'altra differenza tra il Movimento e le NGOs. Noi abbiamo un principio di Neutralità che ci impedisce di prendere parte alle controversie di ordine politico, religioso, sociale ma non siamo neutrali nei confronti della sofferenza umana! Noi siamo partigiani contro ogni tipo di sofferenza umana, siamo gente di parte e questo si estrinseca in due modi: con l'azione pratica

sul terreno in 186 Paesi, dove 24 ore su 24 anche nei più piccoli villaggi c'è un'unità di Croce Rossa in azione, ma anche con un'altra dimensione che chiamiamo di "Advocacy" o se preferite di "diplomazia umanitaria" che consiste nel sorvegliare le Autorità perché agiscano sempre nel rispetto dei diritti dell'uomo denunciando anche apertamente ogni volta che i diritti dell'uomo vengono violati.

L'obiettivo fondamentale della Croce Rossa è aiutare le persone vulnerabili, vulnerabili perché nascono tali o perché ci diventano per un conflitto o per una catastrofe o per una malattia o per una scelta più o meno obbligata, come la scelta di emigrare.

Ognuno di noi può diventare una persona vulnerabile se avviene qualcosa di negativo nella nostra vita e questo è un buon motivo perché il nostro aiuto non sia prestato in maniera paternalistica, compiaciuta, calata dall'alto ma sulla base di una partnership e di un'azione tra pari, perché se oggi siamo attori dell'azione umanitaria domani ne potremmo essere passivi riceventi.

Sicuramente i migranti sono persone vulnerabili, non c'è discussione: sono tra le persone più vulnerabili e quindi è giusto che la Croce Rossa si occupi di migranti.

Questo è un sentimento diffuso in tutto il mondo, il problema non è solamente mediterraneo.

Pensate a quello che succede alla frontiera tra Messico e Stati Uniti; pensate ai boat-people vietnamiti; pensate alle grandi migrazioni all'interno dell'Africa: gli Italiani non pensano che i Paesi del Nord Africa non sono solamente paesi di emigrazione ma anche paesi pieni di immigrazione, e quindi gli stessi problemi che hanno l'Italia e la Spagna li hanno la Libia, l'Egitto il Marocco sia come "recipienti" che come "inviati": un doppio problema!

Io credo che sia interesse dei Governi utilizzare il potenziale del Movimento Internazionale della Croce Rossa della Mezza Luna Rossa che può operare ai limiti della convivenza civile facendo molte cose che i Governi a volte non possono fare.

Recentemente abbiamo condotto un'inchiesta tra le Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa dei Paesi mediterranei e su 18 risposte 15 dicevano che la migrazione è al primo posto dei problemi della Società Nazionale. Le attività variano.

C'è l'attività di prima accoglienza: (penso a Lampedusa), sicuramente quando arriva a Lampedusa un migrante disperato, se vede una Croce Rossa o una Mezzaluna Rossa già si sente più tranquillo e protetto e già assume un'attitudine di collaborazione, di confidenza, di fiducia diversamente da quanto avviene se ha a che fare con un poliziotto o con qualcuno armato di un mitra. Il valore protettivo dell'emblema è un valore riconosciuto in tutto il mondo e se questo emblema è indosso ad una persona che agisce da mediatore culturale (a Lampedusa, per esempio, è una somala con la Mezza Luna Rossa) immediatamente si stabilisce un feeling che è di grande utilità in questa immane, immensa tragedia della migrazione.

C'è la gestione dei campi. La Croce Rossa ha esperienza nella gestione dei campi: ogni volta che si verifica un terremoto o un'alluvione la prima cosa è fare un campo e un campo di rifugiati non è diverso da un campo di persone che hanno subito un'alluvione o un terremoto.

C'è poi il controllo e anche la denuncia della violazione dei diritti dell'uomo, che avvengono un po' ovunque nel mondo. Perché noi possiamo fare grandi discorsi politici, grandi discorsi di intenzione ma poi non possiamo entrare nella testa del singolo operatore, del singolo poliziotto che si trova in una situazione di potere e fa valere questa situazione nei confronti di una persona che non ha potere e che è totalmente nelle sue mani. Quando arrivano, le donne ci raccontano che più del 50 % di loro ha subito violenza nel lungo cammino dal Paese di origine a Lampedusa, a dimostrazione che la gender discrimination è un problema ovunque nel mondo e non soltanto tra le donne ammazzate al confine tra il Messico e gli Stati Uniti.

C'è poi anche il problema della formazione sul quale il Movimento è a disposizione. Formazione all'interno, per i propri operatori (centinaia, migliaia di corsi sul Diritto Internazionale Umanitario, sui diritti dell'uomo, sui Principi Fondamentali) in cui abbiamo un know-how che può essere trasmesso agli altri attori. E quindi vi incoraggio ad utilizzare il potenziale delle vostre Società Nazionali di Croce Rossa o di Mezza Luna Rossa per la formazione degli operatori delle differenti professionalità che sono implicate in questa tragedia – ripeto - tragedia umana di fronte alla quale c'è il rischio che quando si incontrano degli intellettuali ne parlino un po' con distacco, come Maria Antonietta che diceva "...non hanno il pane? che mangino le brioches..." oppure come il bambino di Sant'Agostino che pretendeva di vuotare l'oceano con il suo secchiello.

E infine, agire, specialmente a livello dei giovani. Noi abbiamo un network di Società mediterranee della sponda nord e della sponda sud, con, a Barcellona, una segreteria mediterranea di Croce Rossa e di Mezza Luna Rossa che ogni anno organizza un campo chiamato ATLANTIS per i giovani del Movimento - che veramente si sentono parte della stessa famiglia - per insegnare loro una cultura della tolleranza, del rispetto delle diversità (un loro slogan è *"Diversity is our best option, Diversity is a gift of life"*) e della coesistenza contro i rigurgiti di xenofobia e di razzismo che qua e là un po' in tutta Europa minacciano la coesistenza pacifica.

E concludo incoraggiandovi a considerare il valore aggiunto del Movimento Internazionale di Croce Rossa e di Mezza Luna Rossa in termini di capillarità, dell'essere ovunque anche nei piccoli villaggi, di commitment, di competenza e di umanità: noi siamo a disposizione dell'Autorità per implementare queste azioni a favore di questi nostri amici fortemente vulnerabili.



REGIONAL CO-OPERATION

THE POLICY OF THE EUROPEAN UNION

(Prof. Philippe DE BRUYCKER)

Mesdames et Messieurs,

Je vais essayer de suivre à la lettre les sages instructions que vient de nous donner le Président de séance en essayant de faire même plus court que 10 minutes. Finalement, nous savons que le sujet qu'on m'a assigné est extrêmement large, je vais donc être sélectif et prendre un certain nombre de points qui me paraissent les plus importants et intéressants du point de vue du droit international et européen de la migration.

Alors, quand on parle de coopération entre l'Union Européenne et la zone méditerranéenne : ce qui frappe aujourd'hui à propos de la coopération, c'est la multiplication des enceintes - nombreux sont les forums dans lesquels on parle de la migration - du processus de Rabat, du processus de Tripoli, du processus « Euromètre » et du processus 5+5, dont nous entendrons parler encore également ce matin. Je pense qu'on doit reconnaître qu'il y a une certaine confusion, un foisonnement d'initiatives, certes, mais qui pose quand même un certain nombre de questions pour ce qui est des doubles emplois et la multiplication des enceintes.

En revanche, il me semble que l'Agenda de la coopération dans le domaine de la migration entre l'Europe et la zone méditerranéenne s'est considérablement clarifié ces dernières années et c'est certainement sur ce point-là qu'il y a eu un net progrès. Aujourd'hui, on retrouve dans l'ensemble de ces enceintes trois thèmes de discussion : la lutte contre la migration illégale (qui était là dès le départ, bien entendu, et qui reste à l'ordre du jour), la réouverture des frontières à une certaine forme d'immigration légale (que les Européens ont fini par accepter de rajouter à l'ordre du jour) et aussi le lien entre la migration et le développement (thème à la mode aujourd'hui : Comment utiliser les migrants pour favoriser le développement de leur pays d'origine ?).

Finalement, c'est donc un agenda extrêmement large, extrêmement varié, mais beaucoup plus équilibré que celui avec lequel on avait commencé. Dès le départ, l'Union Européenne avait en effet mis l'accent sur la lutte contre l'immigration illégale. Cela avait posé au départ de très nombreux problèmes pendant de nombreuses années puisque c'était un agenda unilatéral et qu'il n'était pas dans l'intérêt des pays tiers, qui ne se sont, bien évidemment, pas engagés volontairement dans ce processus. C'est donc un progrès sur l'agenda, mais une confusion persiste au niveau des enceintes dans lesquelles on traitait ces questions du fait de leur nombre.

Puisqu'on parle de droit international des migrations, je vais me concentrer, essentiellement, sur les accords qui ont été conclus pour rapidement vous les décrire et poser un certain nombre de questions. Evidemment, on dispose aujourd'hui, vous le savez, d'accords de réadmission qui visent à faciliter le retour des migrants en séjour illégal dans leur pays d'origine, voire leur pays de transit.

Pour équilibrer les accords de réadmission, l'Union Européenne a proposé aux pays signataires de ces accords de signer, en parallèle, des accords sur la facilitation des visas de court séjour, pour les séjours de moins de 3 mois. Il y a une sorte de donnant-donnant dans le cadre d'une négociation entre l'Union Européenne et les pays tiers qui se fait, un accord de réadmission en échange d'un accord de facilitation en matière de visa.

Il s'agit d'un véritable accord juridique de droit international avec l'Union Européenne en tant que telle ; ce ne sont pas les différents Etats membres, c'est l'Union Européenne qui dans ces matières est compétente. C'est évidemment un élément assez important en termes d'identification des interlocuteurs. Maintenant, quand on regarde les accords signés, ils l'ont été avec des pays de l'Est et des pays des Balkans. Ce processus a commencé avec la Russie, il a servi de modèle, puis le modèle a été dupliqué avec la Moldavie et l'Ukraine que suivent les pays des Balkans. En revanche, on n'a pas encore appliqué la signature d'accord de réadmission européen en échange d'un accord de facilitation pour les visas avec les pays du Sud et notamment du Maghreb, question bien évidemment un peu paradoxale parce que les flux de personnes sont quand même plus importants avec le Sud qu'avec l'Est de l'Union Européenne. Quant au Sud de l'Union européenne, il me semble notamment que les pays du Maghreb ont plus besoin de facilitation en matière de visa que les pays de l'Est ou des Balkans.

Voilà des accords qui sont de véritables accords juridiques. A côté de ces accords de réadmission et de facilitation, il y a ceux qu'on appelle des partenariats pour la mobilité, qui sont une invention récente de l'Union Européenne et qui sont assez curieux. Tout d'abord, contrairement à leur intitulé, ce ne sont pas des accords qui portent uniquement sur la mobilité, ce sont des accords qui portent sur trois volets, et qui incluent aussi, au-delà de la migration légale, la lutte contre la migration illégale et les questions de migration et développement. Deuxièmement ce ne sont pas des accords juridiques. Lorsque vous consultez le texte, il est dit très clairement qu'ils n'ont pas de valeur juridique. Cependant, il ne faut pas minimiser leur importance trop rapidement parce que ce sont des textes signés au plus haut niveau par les parties signataires, les ministres des différents Etats concernés de l'Union Européenne et des pays tiers, ainsi que la Communauté Européenne.

Ce sont des accords qui politiquement sont extrêmement contraignants et qui engagent les parties même si une sanction n'est pas possible dès le moment où ils sont dépourvus de matière juridique ou au cas où ils ne seraient pas appliqués. Troisième élément, ces accords ne rassemblent pas tous les Etats membres de l'Union Européenne, mais seulement quelques-uns : c'est une forme de coopération différenciée. Il y a une partie signataire au niveau européen, la Communauté Européenne, plus certains Etats membres et les pays tiers ayant un accord de partenariat. Deux seulement ont été signés pour le moment : l'un avec la Moldavie, l'autre avec le Cap-Vert. Deux autres sont en cours de négociation : l'un avec le Sénégal ; l'autre avec la Géorgie. A nouveau, ce qui est intéressant, c'est de voir que les pays MEDA ne constituent pas une priorité dans la signature d'accords de partenariat. Le pays le plus significatif étant évidemment le Sénégal, avec lequel des négociations sont en cours. Ce qui est très clair : c'est qu'on voit comment l'Union Européenne, pour des raisons d'équilibre interne, a dû varier ses coups à l'Est comme au Sud : on discute avec le Cap-Vert, mais on va également discuter avec la Moldavie, la Géorgie, puis le Sénégal. Il n'est pas certain que ces questions d'équilibre, internes à l'Union Européenne, répondent véritablement à une urgence, en priorité, la gestion des flux migratoires tels que nous les connaissons aujourd'hui.

Qu'est ce qu'on trouve dans ces accords de partenariat ? C'est finalement un catalogue de projets assez concrets que les Etats membres et les pays tiers s'engagent à mettre en œuvre. Ce sont des accords assez opérationnels, mais dans le cadre d'une norme qui est politiquement, mais pas juridiquement, contraignante. Alors pourquoi ? Il y a certainement diverses réponses à cette question. Pourquoi un affaiblissement dans la norme juridique ? Je pense que l'une des raisons les plus importantes est le partage des compétences du côté européen entre la Communauté Européenne et les Etats membres. La question de la répartition dans le domaine de l'immigration est malheureusement assez complexe puisque la conclusion d'un accord externe entre l'Union et les Etats membres obéit à des règles particulièrement difficiles et compliquées. En gros, on peut dire que l'Union européenne est compétente pour ce qui touche à la migration et à la lutte contre l'immigration illégale ; de là, la signature d'accords de réadmission et la politique des visas de court séjour. Cependant, l'Union Européenne n'est que partiellement compétente s'agissant de la migration légale et des séjours de plus de trois mois ; et là, on est donc dans un domaine mixte, qui relève à la fois des compétences de l'Union Européenne et des compétences des Etats membres et on ne conclut pas d'accords juridiques dans ce cadre-là, parce qu'à ce moment-là, il faudrait que ce soit un accord mixte qui devrait être ratifié du point de vue européen par la Communauté et tous les Etats membres. Donc, finalement, je pense que c'est en raison de ce partage des

compétences assez complexes qu'on a recours à des normes qui ne sont pas de nature juridique. Ce qui me permet d'insister sur le fait qu'au niveau européen, le niveau bilatéral va rester extrêmement important pour les pays tiers.

Ce n'est pas parce qu'on a une politique commune d'immigration que les pays tiers vont discuter uniquement avec la Communauté Européenne ; ils vont discuter avec la communauté, mais ils doivent continuer aussi de discuter avec les Etats membres et un certain nombre d'Etats membres, je pense à l'Espagne, l'Italie et la France, qui concluent de plus en plus d'accords bilatéraux dans le domaine de l'immigration et donc je pense qu'il y a une complexification du droit international de la migration parce qu'on doit combiner des accords conclus avec la Communauté Européenne avec des accords conclus avec des différents Etats membres. L'une des questions qui est posée à la Commission Européenne est de savoir s'il est possible de coordonner les accords conclus par les Etats membres, chacun individuellement et séparément. Est-ce qu'on peut donner de la cohérence à cet ensemble de questions ? C'est à mon avis une question très importante, surtout si on songe au fait que l'Union Européenne veut promouvoir la migration circulaire, qui pour moi est un terme assez mystérieux, mais extrêmement à la mode et nous aurons la possibilité d'en parler tout à l'heure.

Voilà, dans le temps qui m'est imparti, ce que je voulais vous transmettre, merci.

LE GROUPE 5+5: UN ESPACE DE DIALOGUE DURABLE AU NIVEAU DE LA MEDITERRANEE OCCIDENTALE?

(Prof. Mohamed Saib MUSETTE)

Je voudrais vous proposer d'écouter une voix du Sud, de l'Afrique du Nord et de l'Afrique de manière générale, sur les rapports qui se construisent autour de la migration internationale au niveau de la méditerranée occidentale, à travers un examen du Groupe 5+5.

Ce groupe 5+5 constitue un de ces multiples espaces de dialogue régulièrement convoqués au niveau de la région ouest de la méditerranée. Ce groupe dégage l'impression d'une consultation, somme toute informelle, sans aucun effet visible tant les décisions et les résolutions sont non-contraignantes pour l'ensemble des parties. Dans ce papier, nous tenterons quelques éclairages autour des questions suivantes : quelle est la genèse de ce groupe ? Quels sont les mécanismes mis en œuvre ? Quels sont les principaux axes de travail ? Quels sont les enjeux de la migration entre les dix pays ? Quelles sont les actions engagées par le G 5+5 sur la migration internationale ces dernières années ?

Il n'est pas aisé d'apporter des réponses sur la base exclusive des « déclarations », seuls documents accessibles du Groupe 5+5 à ce jour. Mais en contextualisant les rencontres, les enjeux autour de la migration internationale deviennent suffisamment lisibles, permettant ainsi de comprendre pourquoi le Groupe 5+5 semble être le seul forum qui a duré et a pu résister aux aléas des initiatives et politiques migratoires dans la région.

Genèse et constitution du Groupe

Le G 5+5 est né dans une conjoncture historique marquée par l'effondrement de l'ex-URSS, la chute du Mur de Berlin, une certaine entente retrouvée au niveau des pays de la rive Sud de la Méditerranée avec la création de l'Union du Maghreb Arabe⁵⁰ (UMA) vers la fin des années 1980 et ce malgré le contentieux sur la Sahara Occidental. Ce contexte est aussi marqué par l'adoption de la Convention onusienne du 19 décembre 1990 sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles. C'est durant cette même période qu'on enregistre les premiers cas de « haragas »⁵¹ à bord des

⁵⁰ Cf. le site web de l'UMA pour toute autre information : www.maghrebarabe.org

⁵¹ Harraga (dérivé du verbe « brûler ») est une notion arabe, utilisée notamment dans les pays du Maghreb, qui désigne les jeunes maghrébins qui empruntent la traversée de la méditerranée dans des embarcations légères en vue d'atteindre les rives des pays du Nord. Ces jeunes brûlent tous les obstacles à la migration sans aucune pièce d'identité.

«pateras»⁵² dans le détroit de Gibraltar entre le Maroc et l'Espagne. L'un des principes clefs de la Charte de l'UMA est la libre circulation des ressortissants entre les cinq pays. C'est à l'occasion d'une rencontre ministérielle le 10 octobre 1990 à Rome, sur initiative française, qu'une Déclaration fut adoptée pour mettre en œuvre un mécanisme de dialogue permanent entre les pays de deux rives de la méditerranée. Cette initiative regroupe aujourd'hui les cinq pays de l'UMA (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie) et les cinq pays de la rive Nord de la méditerranée occidentale (France, Espagne, Italie, Malte et Portugal). Elle a pour but de favoriser un dialogue social entre les ministres des affaires étrangères des pays concernés. Ce dialogue s'organise généralement autour de trois axes : politique, économique et social & culturel.

Sur le plan politique, la déclaration met l'accent sur l'attachement des pays participants aux principes de globalité et d'indivisibilité de la question de la sécurité en Méditerranée, et sur la nécessité de faire du bassin méditerranéen une aire de paix, de coopération, de sécurité et de stabilité. Sur le plan économique, des programmes et des projets spéciaux entre les deux rives sont retenus. L'idée de création d'une Banque de Données Méditerranéennes devait faciliter l'échange d'informations dans le domaine industriel et commercial. C'est dans le troisième axe, social & culturel, que la thématique de la migration internationale apparaît, aux côtés de celles de l'éducation, de la formation et du patrimoine. Ce sont là, les idées clefs de l'acte de naissance du G 5+5, selon la Déclaration de Rome.

L'année suivante, une deuxième déclaration commune est produite à l'occasion d'une rencontre des ministres des affaires étrangères du G 5+5 tenue les 26 & 27 octobre 1991 à Alger. Cette déclaration confirme les résolutions de 1990 et elle met l'accent sur l'importance de la démocratie et des libertés politiques et économiques, pour la promotion des relations entre les pays membres. Elle adopte aussi des principes devant contribuer à réduire les écarts de développement entre les deux rives. Comme en 1990, la question de la migration est de nouveau soulevée et elle insiste sur la nécessité de construire des relations de bon voisinage permettant le développement d'un dialogue entre les différentes cultures, dans un climat de tolérance, de compréhension mutuelle et de respect des Droits de l'Homme.

Les années suivantes, ce forum entre dans une période assez tumultueuse. L'Algérie entre aussi dans une phase de conflits politiques avec une violence d'une rare intensité conduite par des «islamistes», privés de leur prise de pouvoir suite à l'arrêt du processus électoral en 1991. La Libye

⁵² « Pateras », terme espagnols, qui veut dire « barques légères ».

aussi traverse une période d'isolement qui va durer longtemps. Cette phase sera marquée par le lancement de plusieurs programmes dans la région méditerranéenne, avec Med-campus, Med-invest, Med-urbs et Med-media. Durant la même période, le projet d'élargissement de l'UE est en débat, avec des scénarii d'extension.⁵³

Ces programmes décloisonnent les discussions au niveau de la méditerranée occidentale et intègre aussi des pays du Moyen Orient. L'UMA devait aussi tenir sa «dernière» réunion en 1994 à Tunis et entre depuis dans une phase d'inactivité politique persistante. Puis vint l'incident de la décision du Maroc d'imposer le visa aux Algériens et de fermer sa frontière terrestre suite à un attentat à Marrakech.

La déclaration de Barcelone⁵⁴ (1995) apporte aussi un élément d'élargissement des consultations entre les dirigeants des deux rives. Mais la question de la migration et de la libre circulation des personnes reste peu explorée. Il est retenu le principe de la lutte contre « l'immigration illégale ». Le bilan de cette Déclaration a été réalisé « dix ans après » en 2005. C'est un bilan mitigé malgré les ressources mobilisées de part et d'autres, sans qu'il y ait un progrès réel entre les pays de la région. Un nouvel instrument est proposé par l'UE à l'occasion de ce bilan, à savoir le Politique Européenne de Voisinage (PEV).⁵⁵

Le mécanisme du dialogue

Pour la mise en œuvre de ce dialogue social, le mécanisme obéit à certains principes de base plus ou moins codifiés. C'est d'abord une rencontre « informelle » qui permet aux autorités des deux rives de la méditerranée d'adopter une Déclaration commune et des résolutions non-contraignantes. La présidence est annuelle et elle est tournante.

C'est un cadre de dialogue approfondi entre les chefs de la diplomatie des 5+5. Ce dialogue est généralement précédé par une **rencontre d'experts**, chargée de la mise au point des dossiers devant être examinés lors d'une rencontre ministérielle annuelle.

Ce cadre est ainsi un lieu de production d'un **discours**, de proposition d'**actions** et de la mise en œuvre des **moyens**. Sont associés à ce mécanisme,

⁵³ Cf. Bruno Amaroso : Wider European Plan, 1993, Université de Roskilde, Denmark.

⁵⁴ Cf. une excellente synthèse sur la Déclaration de Barcelone et les initiatives prises lors des rencontres Euromed entre les ministères des affaires étrangères. <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r15001.htm>

⁵⁵ Cf. résumé exécutive du document de base, accessible sur le site suivant. http://www.euromediterrania2005.org/documents/ResumExe_FR.pdf

en qualité d'observateurs, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et le Centre International pour le Développement des Politiques Migratoires (ICMPD), l'UMA, la Ligue Arabe, l'Organisation Arabe du Travail et l'Union Européenne. Les échanges d'informations réguliers sont organisés progressivement à travers un réseau de *points focaux* nationaux.

Le G 5+5 est devenu un cadre de concertation globale

Ce cadre est devenu un des piliers de la paix, de la sécurité et du développement de la région autour des axes retenus lors de la Conférence des Chefs d'Etat du G5+5 (Tunis, 2003) pour une coopération équilibrée et globale autour de :

- La sécurité et la stabilité.
- L'intégration régionale.
- La coopération économique.
- La coopération dans le domaine social et humain.
- Le dialogue des cultures et des civilisations.
- La concertation politique.

Le dialogue social de ce Groupe embrasse, tel qu'on a déjà souligné trois grands axes (politique, économique et social & culturel). Il existe ainsi plusieurs cadres de concertation selon le secteur retenu. Ces cadres de concertation sont coordonnés par les services des affaires étrangères des dix pays. Des consultations sont tenues dans le domaine de la sécurité (ministres de la défense⁵⁶), de l'immigration irrégulière (ministres de l'intérieur), dans le domaine des transports (ministres des transports⁵⁷), dans le domaine de la migration régulière (ministres des affaires étrangères), dans le domaine du tourisme (ministres du tourisme⁵⁸).

Ce cadre pose la complexité et la globalité des rapports entre Migration et Développement, qui ne résument pas exclusivement aux actions de Co-développement.

⁵⁶ Le G5+5 de la Défense a été lancé officiellement en décembre 2004. Tout récemment des manœuvres multinationales dans la méditerranée en octobre 2008 !

⁵⁷ Les rencontres des ministres méditerranéens du transport se sont tenues, respectivement, à Paris et Rabat en 1995, à Madrid en 1997 et à Tunis en 2007, dans l'esprit du protocole pour la coopération dans le domaine des transports en Méditerranée occidentale du GTMO 5+5, établi à Tunis en mars 2007.

⁵⁸ Lors d'une récente rencontre du G 5+5 du Tourisme (Hammamet, mai 2008), il est relevé que le tourisme représente un enjeu économique important : première activité économique des pays du pourtour de la Méditerranée et la première destination mondiale en accueillant plus de 200 millions de visiteurs par an (sur 800 millions de touristes dans le monde).

Le G 5+5 s'est engagé dans la consultation approfondie de la migration au niveau de la sous-région

Bien avant la réunion des Chefs d'Etat, le dialogue s'est instauré sur la migration internationale lors de la Réunion de Tunis (octobre 2002). Cette rencontre a été précédée déjà par des engagements pris par le Groupe à Lisbonne (janvier 2001). Puis toute une série de rencontres préalables a été organisée. A Tripoli, en mai 2002, les ministres des affaires étrangères soulignaient déjà l'importance de poser les fondements d'une coopération globale et équilibrée sur les questions des échanges humains. Ensuite, encore à Tripoli (juillet 2002), les ministres de l'Intérieur du G 5+5 se sont réunis autour de la question de la migration irrégulière. Enfin, il n'est pas inutile de rappeler le *document cadre*⁵⁹ retenu par la Conférence Euro-méditerranéenne de Valence (avril 2002). C'est dire l'intensité des rencontres dans une conjoncture marquée encore par les effets du 11 septembre 2001. La migration est associée, dans la démesure, avec les actes terroristes et avec l'islamophobie ambiante aux Etats-Unis et en Europe. Les migrants maghrébins ne se sentent plus en sécurité à l'étranger. Les données attestent une reprise de la croissance des transferts de fonds, accompagnée souvent par des retours aux pays d'origine⁶⁰.

Les consultations à Tunis (2002) ne pouvaient qu'arrêter les grands axes de travail. Chaque pays devait réunir les moyens et proposer des actions. Cette rencontre a arrêté huit objectifs à atteindre par le Groupe :

- Engager une consultation régionale régulière, pour l'échange d'informations et d'analyse des tendances migratoires
- Engager une lutte contre la migration irrégulière et la traite des êtres humains
- Agir sur les rapports entre Migration et Co-développement
- Renforcer le processus d'intégration et préserver les droits et obligation des migrants ; de même, des actions sont prévues afin de faciliter la circulation des personnes et gérer les flux migratoires réguliers
- Organiser la migration de travail et la formation professionnelle
- Initier des actions sur le plan des rapports entre la migration et la santé
- Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes (approche genre) dans les domaines de la migration
- Mettre en place un mécanisme de suivi

⁵⁹ Programme régional de coopération en matière de justice, de lutte contre la drogue, contre le crime organisé et contre le terrorisme et de coopération en matière d'intégration sociale des migrants, des migrations et de circulation des personnes »

⁶⁰ Cf. Musette Saïb, 2008. Comportements d'entrepreneuriat des migrants de retour. <http://www.mirem.eu>

Ce sont là les grandes idées qui vont tour à tour guider les rencontres suivantes du Groupe au Maroc (2003), à Alger (2004), à Paris (2005)... et à Evora (2008), prochainement à Tripoli en 2009. A la lecture des déclarations et résolutions adoptées lors de ces rencontres, il n'est pas aisé de comprendre les actions initiées par chaque département ministériel selon les moyens mobilisables pour atteindre ces objectifs. Il faut pour cela suivre les actions engagées par chaque pays dans ces différents champs pour comprendre la traduction dans les faits de la force, de l'esprit et de l'impact des décisions du Groupe 5+5. Il est intéressant de relever que la dernière rencontre à Evora (2008) traduit cet intérêt de transparence des activités avec le projet de création d'un site web du G 5+5. Toutes ces rencontres reposent sur un phénomène qu'il est temps d'avoir une première configuration. Un arrêt sur les faits de la migration internationale, notamment durant ces dernières années, est ainsi important pour cerner les enjeux et les défis au niveau de la méditerranée occidentale.

La migration internationale, version années 2000

L'ampleur de la migration internationale dans l'espace occidental de cette région est un élément cardinal pour comprendre les enjeux autour de cette question. Nul besoin de revenir sur l'histoire de la migration internationale entre l'Afrique et l'Europe, il suffit simplement de se rappeler que la « migration », au sens onusien du terme, ne commence qu'avec la création des frontières. Or le continent africain, dans sa presque totalité (à l'exception de l'Ethiopie) a été soumis à la colonisation des puissances européennes où l'esclavage et le pillage des ressources ont été le maître mot ! La migration internationale ainsi commence à la délimitation des frontières à la suite du processus de la décolonisation.

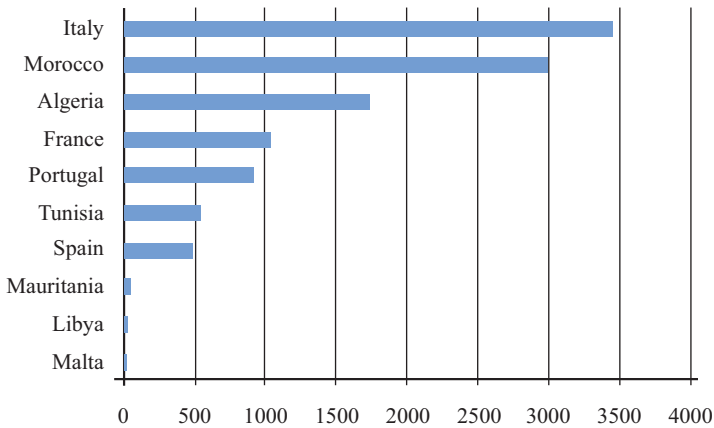
Comme souligné ci-haut, la migration ne semblait pas être un problème majeur durant les années post-indépendances, bien qu'il y eut l'arrêt de l'immigration des ressortissants de l'Afrique du Nord vers l'Europe dans les années 1970. A la naissance du Groupe 5+5, le problème est juste évoqué en termes de dialogue nécessaire entre les cultures ! Mais les années 2000 marquent une rupture dans le traitement de la migration internationale. Quelle est la situation de la migration internationale au niveau des 10 pays du Groupe ? Comment ont évolué les réglementations de la migration durant ces dernières années ?

Mouvements migratoires entre les 10 pays du Groupe

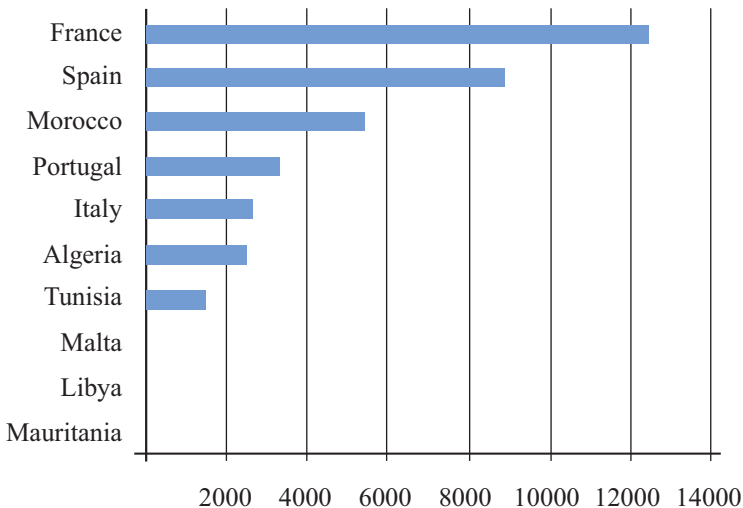
La situation de la migration internationale au niveau de ce groupe est assez particulière. Un premier regard sur l'immigration nous donne un

volume de 11,2 millions, selon les données de la Banque Mondiale (2007), des ressortissants de ces pays qui sont à l'étranger, avec l'Italie qui se trouve en pôle position, suivi du Maroc et de l'Algérie (Cf. graphique N°1). Bien sûr, on ne cherchera pas à savoir si les migrants des pays du Nord sont dans des situations irrégulières... ils sont supposés être tous en situation régulière à l'étranger ! On s'intéressera davantage aux migrants du Sud, qui sont suspects parce que « arabes et africains » ! Mais la dominance des effectifs semble n'avoir aucune relation avec celle des transferts des fonds (remittances), qui s'élèvent à 37 milliards de dollars US en 2006.

Graphique N° 1. Effectifs des migrants par pays en 2006
Unité : en millier



Graphique N° 2. Volume des transferts par pays en 2006
Unité : en milliers de \$ US



(Source : Données de la Banque Mondiale, 2007)

Sur le plan des transferts de fonds (« *inflows* »), le graphique N° 2 révèle la position dominante de la France, avec plus de 12 milliards de \$US (pour un peu plus d'un million de migrants), suivie par l'Espagne et le Maroc. On peut déjà s'interroger sur la pertinence des rapports entre migration et transferts. Nul doute, dans ce contexte, on s'interdit de chercher à comprendre la contribution des migrants français ou espagnols, à travers les transferts, au développement de leurs pays d'origine. On ne cherchera pas non plus à savoir par quels canaux (formels ou informels), ces transferts sont opérés et s'il y a connexion ou non avec le blanchiment d'argent, de la drogue ou du financement des actes terroristes ! C'est de l'argent « propre » à 100 % ! A contrario, plusieurs études sont lancées sur les transferts de fonds des migrants des pays du Sud, notamment du Maroc.

Dans le même ordre d'idées, il est intéressant de voir la part des migrants des pays du Sud dans la migration globale des pays du Nord. La part des migrants du Nord dans les pays du Sud ne semble pas poser de problème majeur, le taux est statistiquement non-significatif ! Les données du tableau suivant nous donne un aperçu global de la part des migrants des 5 pays de la rive sud dans les 5 pays de la rive nord de la méditerranée. L'effectif global des migrants du Sud dans le monde est estimé à 5,3 millions de personnes, dont 3,6 millions, soit 68,9 % sont concentrés sur la rive Nord de la Méditerranée.

Tableau N° 1. La migration internationale au niveau du G 5+5

ACC/ORI	Algérie	Maroc	Tunisie	Libye	Mauritanie	Total	%/total	%/s-total
France	1 374 768	782 449	375 754	1 472	10 576	2 545 020	47,9	69,6
Italie	23 997	289 798	33 955	1 405	1 229	350 385	6,6	9,6
Malte	ND	ND	ND	306	ND	306	0,0	0,0
Espagne	63 586	691 848	2 745	1 197	97	759 474	14,3	20,8
Portugal	222	1 587	62	13	156	2 040	0,0	0,1
S/Total	1 462 573	1 765 682	412 517	4 394	12 058	3 657 224	68,9	100,0
Total	1 731 555	2 995 381	527 856	17 285	38 595	5 310 672	100,0	
%	84,5	58,9	78,1	25,4	31,2	68,9		

(Source : extraits de la base de données de la Banque Mondiale, 2008. ND = non disponible)

La France, à elle seule, accueille 69 % de l'ensemble des migrants des 5 pays de la rive Sud, elle est suivie de l'Espagne avec 21 % et puis de l'Italie avec 10 % des migrants du sud. Cette situation est celle de la migration régulière pour lesquels, il se poserait un problème d'intégration, thématique centrale des discussions du G 5+5 ! Or cette situation mérite l'introduction d'une autre variable, celle de la naturalisation des ressortissants des pays du Sud dans les pays du Nord ! Une première estimation de la naturalisation des migrants maghrébins dans les pays de l'OCDE nous donne un taux de 50,9 %

de migrants qui ont acquis la nationalité du pays d'accueil contre 46,9 % qui sont étrangers et 2,3 % «non déterminés ». Un regard plus près de la situation des migrants maghrébins dans les trois pays d'accueil les plus importants de la rive Nord (France, Espagne et Italie) donne de résultats encore plus précis sur le taux de naturalisation de migrants de la rive Sud.

Tableau N° 2. Taux de naturalisation des migrants maghrébins en France, en Italie et en Espagne

	France	Italie
Maroc	45,3	4,1
Algérie	66,4	21,9
Tunisie	64,6	36,2
Libye	56,7	6,5
Mauritanie	29,9	8,5
Total	59,5	12,5

(Source : exploitation des données de l'OCDE, 2005)

Selon ces données, on peut admettre que plus de la moitié des migrants maghrébins installés dans ces trois pays de la rive Nord sont « parfaitement intégrés », parce que « naturalisés », certes avec des écarts entre les pays d'origine et les pays d'accueil, avec les Algériens en pole position (65 %) et les Libyens en dernière position (8,6 %). Cet exercice permet alors de relativiser le problème de l'intégration dans les pays de la rive Nord.

Tendances de la migration irrégulière

D'emblée, il me semble important de s'arrêter sur ce concept qui a pris des connotations diverses souvent confuses.⁶¹ La migration irrégulière semble être le fait exclusif des pays de la rive sud, c'est à croire que les pays du Nord n'enregistrent aucun migrant en situation irrégulière à l'étranger ! Pourtant, le phénomène existe bel et bien chez toutes les populations migrantes ! La migration irrégulière est un phénomène qui aurait été aggravé ces dernières années, notamment les migrants arrivés de l'Afrique du Nord par la mer, avec souvent des drames au niveau de la Méditerranée. Tous les media se font un devoir de relever ces drames !

Cet axe relève plus des prérogatives du G 5+5 des Ministères de l'Intérieur. Durant ce dernières années, les pays de la rive Sud ont non seulement modifié leurs législations pour mener une lutte plus sévère contre

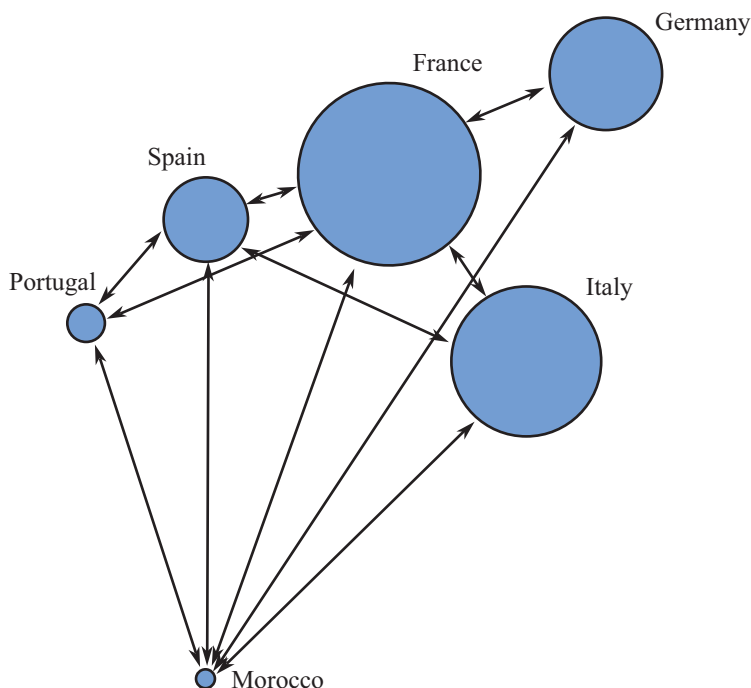
⁶¹ Je propose une note conceptuelle en Annexe afin de lever un certain nombre de confusions qui criminalise sans aucune distinction les migrants en situation irrégulière.

ces formes de migration (Maroc, novembre 2003; Tunisie, 2004; Algérie, 2008) mais ont aussi signé des accords de réadmission avec les pays de la rive Nord. Les deux pays (Maroc et Tunisie) ont négocié des accords avec l'UE dans le cadre du programme de bon voisinage.⁶² La situation est moins connue pour la Libye mais des consultations et accords bilatéraux sont signés entre ce dernier et l'Italie, en particulier. La Libye est aussi un grand pays d'accueil de migrants sub-sahariens. Elle est confrontée, à l'instar des pays du Nord, au problème de *transit* des migrants vers l'Europe.

Des Accords de Réadmission entre les deux rives !

Dans le cadre du projet MIREM⁶³, nous avons relevé l'ensemble des accords de réadmission des pays du Maghreb Central avec les pays de l'Union Européenne. Ces images ne souffrent d'aucune contestation quant à la volonté des pays du Maghreb de coopérer pleinement avec les pays de l'UE qui accueillent des contingents importants de leurs ressortissants.

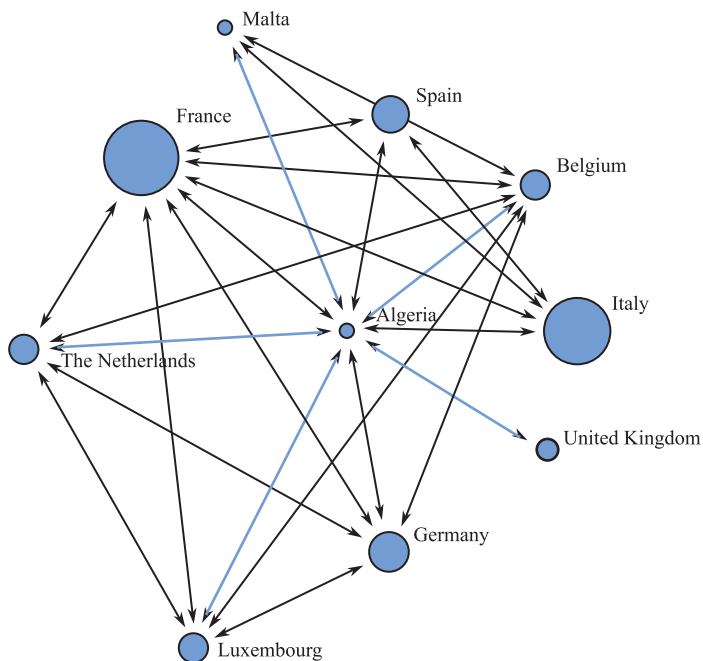
Graphique N° 3. Accords du Maroc



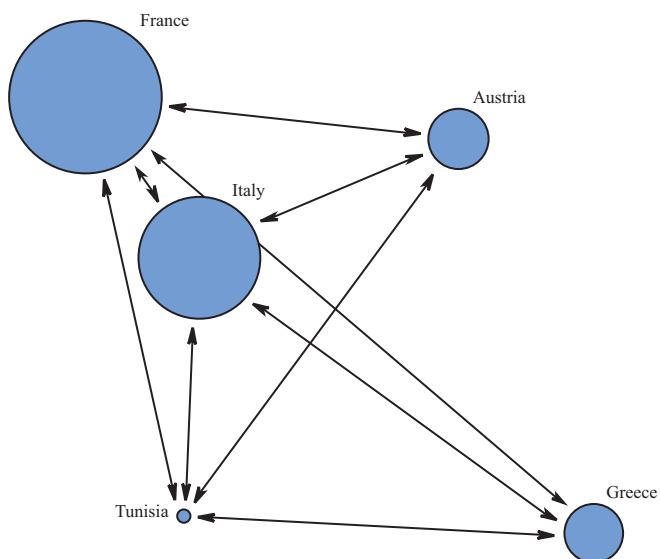
⁶² Cf. J.P. Cassarino. Expérience de développement en Afrique du Nord et participation des migrants *in* Musette Saib. *Les Maghrébins dans la migration internationale*, Ed CREAD, 2006.

⁶³ MIREM – Migration de retour au Maghreb, IUE cf. www.mirem.eu

Graphique N° 4. Accords de l'Algérie



Graphique N° 5. Accords de la Tunisie



(Source : www.mirem.eu)

Note : La taille de chaque cercle a été pondérée par rapport au nombre total d'accords bilatéraux liés à la réadmission que ces derniers soient standards ou pas. Plus la taille du cercle augmente, plus dense est la toile d'accords liés à la réadmission dans laquelle chaque pays européen est impliqué.

Puis il est aussi à rappeler, par exemple pour l'Algérie, que des accords de bon voisinage sont en vigueur dans sa région du Sahara où il existe une liberté de circulation des personnes, à l'instar de la liberté de la circulation entre les pays membres de l'Union Européenne. L'insistance de l'UE d'appeler les pays du Maghreb à la signature d'un Accord de Réadmission relève d'une stratégie *dite* donnant/donnant pour des facilités de délivrance de Visa. Cette stratégie ressemble forte à des procédés de chantage quant au respect de la liberté de la circulation. La privation imposée à cette liberté ne peut être autrement qualifiée !

Autres initiatives connexes : le G 5+5 maintient le rythme de ses consultations

Les activités du G 5+5 de la migration internationale ne se déroulent pas en vase clos, mais s'inscrivent aussi dans d'autres cadres de dialogue et concertation. Pour les pays du Nord, ils sont tous parties prenantes des décisions de l'UE. Les pays du Sud sont dans une position charnière avec l'Afrique (Union Africaine), avec le monde arabe (Ligue Arabe) et dans des accords avec l'Union Européenne.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que ces dix pays ont ratifié l'ensemble des Conventions Internationales sur les Droits de l'Homme, les Conventions fondamentales de l'OIT sur la protection des travailleurs.⁶⁴ Quatre pays de la rive Sud (excepté la Tunisie) ont ratifié la Convention des Nations Unies de 1990 sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles. L'ensemble des pays (excepté la Libye) est engagé dans le processus de la création de l'Union Pour la Méditerranée (UPM, 2008). Les pays de la rive Nord souscrivent aux Directives de l'UE sur la migration internationale avec des nuances (ex. régularisation de la migration irrégulière en Espagne en 2005).

Il est aussi à rappeler qu'une initiative de dialogue euro-africain est engagée à Rabat (2006) avec le soutien de l'Union Européenne. La déclaration de Rabat sur « Migration & Développement » reste un document important dont la réalisation exige beaucoup de moyens. De plus, l'Union Africaine a lancé aussi une série de rencontres avec l'Union Européenne sur les questions de la migration internationale. Les enceintes de dialogue se multiplient pour chercher des solutions multiples, à terme, aux défis complexes de la migration internationale.

⁶⁴ Pour une vue approfondie des engagements internationaux des pays du Maghreb Central, une revue de la réglementation sur la migration de main d'œuvre a été publiée en 2006 dans les publications de l'OIT. Rapport sur les législations relatives à la migration internationale au Maghreb central. (Français & Anglais) *Cahiers des Migrations Internationales* N° 77 E & 77F – Secteur de la protection sociale – programme des migrations internationales, OIT – Genève, 2006
www.ilo.org/public/english/protection/migrant/publ/imp-list.htm

Enfin, les pays de la rive Sud sont aussi interpellés par les récentes initiatives de l'UE, notamment celles relatives aux Directives « Retour », au “Pacte sur la Migration” et surtout à la “Carte Bleue”. Cette dernière est un appel aux travailleurs hautement qualifiés de l'Afrique et du Maghreb en particulier (cité en clair dans l'argumentaire de la Carte Bleue). Certes, la migration vers l'Europe a toujours été sélective. Durant la période coloniale, c'était la force physique et la santé des hommes qui étaient privilégiées, à présent c'est les *talents globaux* qui sont recherchés. Durant la colonisation, des puissances européennes ont procédé à un pillage systématique des richesses de l'Afrique qui ont contribué à la richesse des pays du Nord !

Pour conclure

Cette présentation est loin d'avoir saturé toutes les activités du G 5+5. Néanmoins, ce groupe a pu démontrer une certaine durabilité dans la concertation tandis que d'autres enceintes sont vite créées mais ont disparu aussitôt, ne laissant parfois qu'un discours de circonstance et des résolutions devant marquer des réussites diplomatiques des initiateurs. Deux observations, entre autres, me semblent importantes à souligner. La première est relative à la transparence des activités du groupe, résolution prise à Evora qui doit être traduite dans la réalité incessamment. La deuxième observation porte sur la pluralité des domaines du Groupe 5+5. La multiplication des dialogues par domaine d'activité est un gage de l'efficacité des concertations. Ces espaces de dialogue permettraient aussi des éléments structurants naissant dans le paysage de l'UMA, dont les projets se dessinent avec de plus en plus de force, telle est la dernière initiative des ministres des finances des 5 pays du Sud pour la création d'une Banque Maghrébine !

Annexe

Notes sur le sens de la migration irrégulière

La littérature actuelle fait appel à une série de notions pour l'observation de ce phénomène, souvent traduite par celle de «migration clandestine», des «sans papiers» ou des «sans document», de la «migration illégale ». Et la confusion s'installe avec l'inclusion des notions de la «traite» et de «trafic» des migrants. Toute notion repose sur un registre théorique. Sans prétendre à une revue de la littérature sur ce phénomène, nous proposons un examen succinct des quelques analystes qui suggèrent l'adoption du concept de **migration irrégulière** qui repose *de facto* sur les principes des Droits de l'Homme et de la Convention des Nations Unies de 1990 sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles. Dans sa Convention de 1975, le BIT a défini l'irrégularité de l'acte par «une situation dans laquelle se trouve un migrant au cours de son voyage, à son arrivée ou durant son

séjour (et son emploi) dans un pays et qui se trouve dans des conditions contrevenant aux instructions ou accords internationaux, multinationaux ou bilatéraux pertinents ou à la législation nationale ».

Trois dimensions de l'acte sont précisées. (i) Les modalités mises en œuvre au **cours de son voyage** signifie le défaut d'utilisation d'un mode de transports réguliers, de traverser par des couloirs frontaliers autorisés. (ii) **A son arrivée** dans le pays d'accueil, le défaut de présenter des documents de voyage conformes à la réglementation en vigueur. (iii) **Lors de son séjour**, implique le défaut d'avoir une situation (sociale, résidentielle, économique) acceptable sur le plan légal ou légitime sur le plan des droits humains.

A ce niveau, survient aussi de deux autres défauts: la durée de séjour et l'emploi régulier pour les travailleurs. Le dépassement de la durée de séjour entraîne *ipso facto* une situation d'irrégularité. L'acceptation d'un emploi sans autorisation préalable (lorsqu'elle est exigée) conduit à l'irrégularisation même si le séjour est régulier.

C'est sur la base de cette définition que Pr. Tapinos (OCDE, 1999) arrête un modèle d'analyse, intitulé paradoxalement «*clandestine migration*» (en anglais), permettant d'identifier les différentes formes des « migrations illégales » sous trois formes d'illégalité : à l'entrée, durant le séjour (notamment la résidence) et ensuite, l'emploi. Il est à relever les confusions qui s'installent par l'auteur avec les différentes notions de clandestin et d'illégal.

Il existe toutefois une brèche permettant de légitimer la migration irrégulière: c'est le cas notamment des demandeurs d'asile, des déplacements forcés, des réfugiés, des apatrides. Lors d'un conflit politique ou militaire, lors d'une catastrophe naturelle, les personnes se déplacent légitimement sans les préalables réglementaires. L'irrégularité de ces formes de migration est couverte par la Convention de Genève de 1952⁶⁵ portant sur les réfugiés et apatrides en attendant de statuer sur la situation réelle de la migration irrégulière.

Une revue intéressante de la littérature sur la migration irrégulière est entreprise par A. Levinson⁶⁶ (2005) avec une mise en perspective des possibilités de mesure de ce phénomène a posteriori, c'est-à-dire à la suite des régularisations. La même posture est adoptée par Papamedetriou, spécialiste

⁶⁵ Cf. La protection des réfugiés : guide pratique à l'usage des parlementaire N° 2, 2001, HCR, Genève.

⁶⁶ Levinson A, 2005. "The regularization of unauthorized migration: literature survey and case studies" Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005. UK.

américain de la « *migration illégale* »⁶⁷. Ces auteurs admettent les difficultés de la mesure de la migration irrégulière. Nous avons plutôt des « *guestimates* », c'est-à-dire des estimations approximatives de ce phénomène, comme le souligne Piyasiri Wikramasekara, expert senior de l'OIT.

Dans une étude récente de l'IPPR⁶⁸ sur la *migration irrégulière*, une distinction nette est établie de ce concept onusien, utilisé notamment par ses agences, l'OIM et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), tandis que les notions de :

- « Migration illégale », a une connotation criminelle des situations de la migration internationale qui relèvent notamment de l'administration. Cette notion est largement utilisée par l'Union Européenne.
- « Sans papiers » ou « sans document » sont assez ambiguës et introduisent une certaine confusion entre migrants et réfugiés. Ces notions sont souvent reprises par les ONG et les media.
- « Migration non-autorisée », notion propre aux personnes susceptibles d'être expulsées. Cette acception est utilisée notamment par les services de sécurité.

Dans sa résolution 1509 (2006), l'Assemblée du Conseil de l'Europe adopte définitivement le concept de la migration irrégulière, s'alignant ainsi sur la position onusienne des droits des migrants. L'article N° 7 de cette résolution est sans appel :

« L'Assemblée préfère l'expression «migrants en situation irrégulière» à d'autres comme «migrants illégaux» ou «migrants sans papiers». Cette expression est en effet plus neutre et, contrairement au terme «illégal», n'a rien de stigmatisant. Elle est aussi l'expression que privilégient de plus en plus d'organisations internationales qui traitent des questions de migration⁶⁹ ».

Les migrants en situation irrégulière bénéficient depuis 2004 des droits humains universels avec l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies (1990) sur les droits des migrants et des membres de leurs familles. Cette Convention est venue combler un vide au niveau international et permet ainsi de cimenter l'ensemble des Conventions Internationales : à commencer

⁶⁷ D.G. Papamedetriou, 2005. The Global Struggle with Illegal Migration – no end in sight. Migration Policy Institute Website.

⁶⁸ Institute for public policy research (IPPR) : Irregular migration in the UK – a fact file, 2006. UK

⁶⁹ La résolution 1509 : <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/FRES1509.htm>

par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (1948), la Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), la Convention relative aux Droits de l'enfant (1989), la Convention n° 143 de l'OIT sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants (1975). Puis au niveau régional, par exemple, les conventions européennes : la Convention européenne des Droits de l'Homme (1950) (STE n° 5), la Charte sociale européenne (1961) (STE n° 35), la Charte sociale révisée (1996) (STE n° 163) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2005) (STCE n° 197).

La résolution 1509 (2006) du Conseil de l'Europe sur les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière est, à ce titre, assez éloquente : les migrants ont des droits civils et politiques, ils ont aussi des droits économiques et sociaux. Une liste de 18 droits civils et politiques est établie partant du droit à la vie, en passant par le respect de la dignité de la personne humaine, et la non-discrimination raciale ou ethnique en matière d'admission ou de refus d'admission. Quant aux droits économiques et sociaux, une liste de 7 séries de droits minima est retenue : partant du droit au logement, à l'équité dans la rémunération, à la protection sociale, à la santé, à l'éducation des enfants et à la protection des personnes vulnérables.

Cette résolution cadre parfaitement avec les principes retenus par la Convention des Nations Unies de 1990, soit plus de 16 ans après, le Conseil de l'Europe adopte des résolutions qui restent encore inapplicables par les pays membres (R 1755) et l'Assemblée est consciente « *qu'un instrument juridique spécialement consacré aux droits des migrants en situation irrégulière a peu de chances de recueillir l'adhésion des Etats membres du Conseil de l'Europe, mais elle constate qu'il existe d'autres moyens de codifier et de préciser les droits minimaux des migrants en situation irrégulière* ». (R1755 : article 2, 2006)

Ces quelques précisions conceptuelles, tirées notamment des Conventions Internationales, des Résolutions tant onusiennes qu'européennes devait nous permettre d'aborder avec plus rigueur le concept de la migration irrégulière, reposant sur des Droits Humains.

THE EXPERIENCE OF MOROCCO

(Mr. Hamid BENHADDOU)

Éléments constitutifs de la stratégie marocaine en matière de gestion des flux migratoires

Introduction

Permettez-moi tout d'abord d'exprimer mes plus vifs remerciements à nos hôtes institutionnels, à savoir l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et l'Institut International de Droit Humanitaire (IIHL) qui m'ont donné l'opportunité de participer durant la semaine du 8 au 12 décembre 2008 à un cours sur le droit international de la migration et de prendre part à une table ronde, organisée dans la semaine qui a suivi, sur le droit international de la migration et les politiques migratoires dans le contexte méditerranéen. La contribution pour laquelle j'ai été invité à présenter se ramène à une réflexion sur les contours de l'expérience marocaine en matière de gestion des flux migratoires.

Comme vous le savez, les questions de migration comptent parmi les préoccupations majeures de ce début du siècle. Le nombre de migrants dans le monde a doublé en 25 ans et va, selon toute vraisemblance, continuer à augmenter en raison des disparités en matière de développement, de démographie et de démocratie entre les pays et les continents. L'émigration irrégulière constitue aujourd'hui un phénomène mondial : selon l'OCDE, 10 à 15 % des 56 millions de migrants vivant en Europe seraient en situation irrégulière et près de 500 000 migrants sans papiers entreraient chaque année dans les pays de l'Union Européenne et aux Etats-Unis d'Amérique.

La majorité des migrants vivant en Afrique subsaharienne, en Inde, au Maghreb et en Amérique Latine est le plus souvent dépourvue de tout statut légal. Cette croissance de la migration irrégulière est liée notamment au rétrécissement des possibilités de migration légale et au développement de la traite des êtres humains qui toucherait plus d'un demi million de personnes par an. Durant leur périple, de plus en plus incertain et prolongé, ces migrants, et en particulier les femmes et les enfants, sont exposés à de multiples dangers et violations de leurs droits les plus élémentaires.

Les pays riches et industrialisés ont beau durcir leur politique d'immigration et déployer une panoplie de nouvelles mesures pour limiter l'accès à leur territoire, ces contraintes, loin de dissuader, génèrent et développent au contraire le recours à la clandestinité. Chaque année, des

centaines de milliers de candidats à l'émigration se déplacent des terres africaines ou asiatiques pour emprunter les routes de l'émigration vers l'Europe.

En raison de sa position géographique de proximité avec l'Europe, en tant qu'ultime frontière sud de l'espace Schengen, du fait de la fermeture des frontières européennes et de l'existence d'un climat géopolitique et socio-économique incertain pour de nombreux pays d'Afrique, le Royaume du Maroc, traditionnellement terre d'émigration, est devenu depuis ces dernières années un pays de transit vers l'Europe ainsi qu'un pays de fin de station pour un nombre croissant de migrants clandestins et un terrain de prédilection pour les réseaux de trafic d'êtres humains. L'asile est devenu de ce fait la panacée pour nombre de migrants en situation irrégulière désirant améliorer leurs conditions de vie.

Environ 10 % de la population du Maroc émigrent de nos jours (soit 3.270 000 individus) et les 80 % de cette population réside dans les pays de l'Union Européenne.

À l'évidence, si le Maroc doit veiller au respect de la liberté de circulation sur son territoire, la gestion des flux des migrants et réfugiés subsahariens ne saurait relever de sa seule responsabilité. Cette problématique pose la question des rapports entre les pays riches et les pays pauvres, entre le Nord et le Sud, entre le continent africain et le continent européen. Ces rapports nous interpellent tous en ce qu'ils impliquent malheur : pauvreté, famine, conflits armés et absence de perspectives d'avenir dans la plupart des pays africains. C'est dans le différentiel de développement entre les deux continents que se situe le nœud du problème. C'est cette inégalité criante qui est la principale raison de ces migrations irrégulières, en provenance du Nigeria, du Mali, du Sénégal et d'ailleurs. Le Maroc, qui a ses propres problèmes et ses propres aspirants à l'émigration, n'est qu'un maillon d'une chaîne sur laquelle il ne peut y avoir qu'une prise relative.

L'Espagne et l'Italie qui furent autrefois des pays d'émigration sont devenus non seulement des destinations pour immigrés mais constituent aujourd'hui, de part leur situation géographique, les pays miradors d'une Europe qui se barricade sur son flanc sud. Le contexte du nord du Maroc est similaire à Tijuana la mexicaine dans sa juxtaposition avec San Diego l'américaine. Avec toutefois une différence de taille : le PIB espagnol par habitant est quinze fois supérieur à celui du Maroc, alors que la différence n'est que de six contre un entre les Etats-Unis et le Mexique.

Les événements de Sebta et Melilia de 2005 ont marqué le point culminant d'une crise qui a démontré l'ampleur des enjeux pour le pays

en terme d'image, de respect des droits de l'Homme et d'engagements internationaux mais aussi en terme de sécurité et d'ordre public, ce qui a amené les pouvoirs publics à adopter une stratégie nationale de lutte contre la migration irrégulière et le trafic des personnes.

Quel est donc le cadre normatif et institutionnel de gestion des flux migratoires au Maroc ?

Le Maroc, État partie aux principaux instruments internationaux des droits de l'Homme, a ratifié également la Convention sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leurs famille, la Convention de Genève de 1951 (07 novembre 1956) et son Protocole de New York de 1967 (20 avril 1971) relatifs au statut des réfugiés, la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (14 novembre 1974) et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2002). Il va de soi que le Maroc est tenu de mettre en œuvre les dispositions résultant de ses engagements internationaux, d'harmoniser sa législation avec les standards auxquels il est partie, et de veiller à leur application pratique aux niveaux juridictionnel, institutionnel, administratif et social.

Sur le plan interne, le Maroc a adopté une législation qui réglemente l'entrée et le séjour des étrangers au Maroc, l'émigration et l'immigration irrégulière (11 novembre 2003). D'un autre côté, le Maroc s'est doté d'une législation relative au droit d'asile (décret du 29 août 1957).

Plusieurs dispositions de la loi 02-03, dont l'article premier consacre la primauté des conventions internationales sur la législation interne, ont des implications en matière d'asile. Il s'agit notamment des dispositions suivantes :

- Le Dahir n° 1-03-196 du 11 novembre 2003 portant promulgation de la loi n° 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et à l'immigration irrégulière.
- L'article 17 : « Sous réserve de la régularité du séjour et de celle de l'entrée au territoire marocain, et sauf dérogation, la carte de résidence est délivrée : 5. à l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application du décret du 2 safar 1377 (29 août 1957), fixant les modalités d'application de la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur majorité civile ».

- L'article 29 : « L'étranger qui fait l'objet d'une décision d'expulsion ou qui doit être reconduit à la frontière est éloigné : a. à destination du pays dont il a la nationalité, sauf si le statut de réfugié lui a été reconnu ou s'il n'a pas encore été statué sur sa demande d'asile. [...] Aucune femme étrangère enceinte et aucun mineur ne peuvent être éloignés. De même, aucun étranger ne peut être éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacés ou qu'il y est exposé à des traitements inhumains, cruels et dégradants ».
- L'article 37 : « L'étranger qui arrive au territoire marocain, par voie maritime ou aérienne, et qui n'est pas autorisé à y entrer, ou demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans la zone d'attente du port ou de l'aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ ou à l'examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée ».
- Le Décret du 29 août 1957 fixant les modalités d'application de la Convention relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967.

Le Maroc a été l'un des premiers pays du monde arabe à se doter d'une législation relative au droit d'asile. Suite à la ratification du Royaume de la Convention de Genève, il a adopté un décret fixant les modalités d'application de la Convention relative au statut des réfugiés.

Ce décret a créé le Bureau des réfugiés et apatrides (BRA), placé sous l'autorité du Ministre des Affaires Etrangères. Ce Bureau est compétent pour reconnaître la qualité de réfugié à toute personne relevant du mandat du HCR ou qui répond aux définitions de l'article premier de la Convention de Genève de 1951. Le BRA est également chargé de délivrer aux personnes susvisées les documents nécessaires pour leur permettre d'accomplir les divers actes de la vie civile, ou de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux intéressant leur protection.

Ce décret a instauré une Commission de recours comprenant le Ministre de la Justice (ou son représentant), le Ministre des Affaires Etrangères (ou son représentant) et le représentant du HCR au Maroc. Cette Commission est chargée, entre autres, d'examiner les recours contre les décisions du BRA.

Ce décret a été pleinement appliqué jusqu'à une date récente (année 2003-2004, marquée par la révision de la politique nationale en matière de migration). Cependant, malgré sa générosité, il s'avère aujourd'hui insuffisant

pour permettre au Maroc de faire face aux nouveaux défis que lui pose les problèmes de la migration et la question de l'asile dans le monde globalisé d'aujourd'hui.

C'est un texte qui a maintenant plus de 50 ans.

En fait, depuis 2004, le BRA n'a plus d'activité dans plusieurs des domaines relevant de sa compétence. De ce fait, il n'est plus possible de déposer une demande d'asile devant cette instance qui ne délivre plus de documents aux réfugiés reconnus par le HCR.

En l'absence d'une procédure nationale d'asile, l'UNHCR a procédé seul, au cours des quarante dernières années, à la réception, l'enregistrement, la détermination du statut de réfugié et à la fourniture de documents aux réfugiés.⁷⁰

Au niveau institutionnel, le Maroc a pris une série de mesures comme notamment la création d'une Direction de la Migration et de la Surveillance des Frontières dont la principale mission consiste en la mise en œuvre opérationnelle d'une stratégie nationale en matière de lutte contre les réseaux de trafic d'êtres humains et en la surveillance des frontières, et la création d'un Observatoire de la Migration, chargé de collecter, centraliser, traiter et diffuser les statistiques et les informations relatives aux migrations au niveau national. D'autres institutions jouent également un rôle important comme : le Centre des Droits des Migrants (CDM), créé en coopération avec l'OIM, ou encore le Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger (CCME).

Le CDM a pour but de consolider le respect des droits des migrants sans distinction liée au sexe, à l'origine ethnique, sociale ou toute autre situation, renforcer les capacités institutionnelles du Gouvernement en matière des droits de l'Homme des migrants, soutenir la formation des experts en matière de défense des droits des migrants, assister juridiquement les migrants, sensibiliser les migrants et le public aux différentes questions relatives à la migration et promouvoir la recherche et les études permettant l'identification des problèmes et des obstacles pour une meilleure intégration des migrants et des différentes formes de leurs droits.

Le CCME, mis en place le 21 décembre 2007, a pour mission la défense des droits des marocains résidant à l'étranger. Il se veut être une véritable force de proposition, se préoccupant de toutes les questions et les politiques

⁷⁰ L'UNHCR a établi une Délégation Honoraire à Casablanca en 1965. Ses locaux ont été transférés à Rabat à la fin de l'année 2004.

publiques intéressant les marocains résidant à l'étranger. Sa composition reflète les dimensions géographique et de genre ainsi que la diversité confessionnelle.

Quels sont les contours de la Stratégie Nationale de gestion des flux migratoires ?

En 2003, le Maroc a initié une *Stratégie Globale* de gestion de la migration articulée autour de cinq composantes importantes et complémentaires portant sur les volets opérationnel, normatif, institutionnel, de développement socio-économique et de sensibilisation.

Cette stratégie a permis au Maroc de procéder à une *mise à niveau* tous azimut, et d'enregistrer des résultats concrets notamment à travers une baisse significative des flux clandestins à partir du Maroc (avec moins de 91 % d'arrivées des migrants sur les côtes espagnoles depuis 2005) et le resserrement de l'étau contre les réseaux de trafic des migrants qui ont été acculés à emprunter d'autres routes migratoires.

Capitalisant sur ces résultats, les autorités marocaines ont mis en place en 2007 une *Stratégie Nationale* plus ambitieuse dans le domaine de la lutte contre le trafic des êtres humains. Cette stratégie rénovée a eu pour objectif :

- d'élargir la matrice de gestion et le champ des réformes pour se mettre au diapason des normes et standards internationaux, particulièrement en ce qui concerne la protection des victimes de trafic des êtres humains ;
- de cerner la problématique migratoire dans une acception plus large, qui inclus l'ensemble du trafic d'êtres humains sous ses multiples déclinaisons, en y intégrant, outre les migrants, toutes les catégories de personnes vulnérables et de victimes potentielles notamment les femmes et les enfants ;
- d'infléchir la gestion initiale par «tâches» vers une gestion par «processus».

Cette Stratégie rénovée de lutte contre le trafic d'êtres humains se décline autour de trois processus majeurs :

A) Un processus de prévention

A ce niveau, des programmes sectoriels ciblés ont été mis en œuvre pour atténuer de manière structurelle les causes de précarité de catégories

particulièrement vulnérables que sont les enfants et les femmes, principales victimes des réseaux de trafic d'êtres humains.

Ces programmes gouvernementaux qui intègrent des relais de la société civile se focalisent sur la lutte contre la précarité socio-économique, l'analphabétisme, la violence, la discrimination ainsi que l'exploitation sous toutes ses formes. Ils visent la pérennisation des conditions d'épanouissement individuel et collectif aux niveaux social, économique, éducatif et familial.

Dans ce sens, outre *l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH)*, instrument clé pour réduire la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale, avec 400 communes rurales et 250 quartiers urbains visés dans une première étape, la stratégie intègre :

- *Le Plan d'Action National pour l'Enfance* (2005 - 2015) qui accorde une attention particulière aux *enfants de la rue* à travers l'activation de programmes spécifiques tels que le *programme national «Idmaj»* (intégration) pour assurer la réintégration de ces enfants au sein de la société, à travers notamment la multiplication de centres d'accueil et de formation performants ainsi que la mise à disposition d'un personnel spécialisé, notamment des psychothérapeutes pour résorber le traumatisme de ces enfants.
- *Le programme national «Inqad»* mis en œuvre pour lutter contre toutes les formes d'exploitation de la main d'œuvre infantile féminine dans les tâches ménagères.
- Le réseau de 700 Institutions «*Dar Taliba*» et «*Dar Talib*» qui sont des institutions d'accueil des enfants issus du monde rural pour le soutien de leur scolarisation.
- Le réseau national des centres d'écoute des femmes victimes de la violence et la mise en place programmée d'un portail national sur la violence contre les femmes.

Par ailleurs, commence à se mettre en place un renforcement de l'arsenal juridique pour la sanction des crimes liés à la pédophilie.

En 2007, 1 996 personnes ont été déférées devant le parquet pour des crimes liés aux abus sexuels contre les enfants et 2 833 personnes pour des crimes d'abus sexuels et de violence contre les femmes.

De même, 7 ressortissants étrangers ont été condamnés à des peines allant de 4 mois à 4 ans de prison et à des amendes de 20 000 à 30 000 dhs pour incitation de mineurs à la débauche.

La prévention privilégie également la sensibilisation qui cible aussi bien les victimes potentielles, les agents impliqués directement dans la gestion de ce problème que les ONG qui s'activent sur le terrain et qui constituent un relais efficace.

Les *campagnes d'information* visent à sensibiliser l'opinion publique au trafic des êtres humains sous ses diverses formes, notamment aux méthodes employées par les trafiquants et aux risques encourus par les victimes.

En outre, le *contrôle frontalier* constitue un instrument central de prévention permettant de neutraliser les circuits d'infiltration forcée des victimes. 11 000 éléments des services de sécurité sont mobilisés pour la surveillance des 3 200 km de littoraux marocains.

Par ailleurs, comme aucune stratégie de lutte contre le trafic des êtres humains ne peut être efficace sans *une véritable politique de lutte contre la corruption*, des mécanismes ont été mis en place pour permettre les poursuites disciplinaires et pénales appropriées contre les personnes se livrant à des pratiques de corruption pour faciliter le trafic d'êtres humains, notamment au niveau du recrutement, du transport et de l'exploitation des victimes. Une Instance centrale de prévention de la corruption a été établie à cette fin.

Cependant, les mécanismes préventifs à eux seuls ne sauraient suffire pour endiguer le phénomène de trafic d'êtres humains. D'où la nécessité de développer de véritables moyens de lutte.

B) Un processus de lutte

A ce niveau, l'action se focalise sur *les réseaux de trafic* à travers notamment le renseignement, la surveillance des frontières et des littoraux, les poursuites judiciaires dissuasives ainsi que la coopération judiciaire pour resserrer l'étau contre les filières transnationales.

Deux autres actions ont été initiées dans ce domaine :

- La lutte contre la fraude documentaire à travers l'utilisation et la généralisation de la technique biométrique pour les visas et les documents de voyage ainsi que l'équipement des postes frontières terrestres, maritimes et aériennes en matériel adéquat (Lampes ultraviolet, détecteurs thermiques, système de reconnaissance de spécimens de passeports, système de détection numérique, etc.) ;

- La formation des agents aux frontières pour identifier les victimes et les trafiquants: le « *profiling* ». Ce module est intégré dans le cursus de formation dispensé au niveau de l'Institut de formation des Forces Auxiliaires de Benslimane.

Par ailleurs, en 2007, 417 réseaux de trafic d'êtres humains ont été démantelés et 14.449 tentatives de migration illégale et d'introduction forcée de victimes ont été avortées. Cependant, la lutte contre ces réseaux mafieux, pour légitime et louable qu'elle soit, ne saurait passer sous silence la dimension humaine de la problématique d'où l'intérêt d'un processus de protection.

C) Le processus de protection

Ce processus place les victimes au centre des préoccupations, en privilégiant un soutien, une assistance, un conseil, une réhabilitation, une facilitation de leur retour volontaire et leur protection contre leurs exploitants.

Les grands axes de cette protection se déclinent autour des points suivants :

Sur le plan législatif :

- La mise en place d'une base juridique pour la fourniture d'une assistance et d'une protection aux victimes du trafic d'êtres humains, en particulier pour les victimes qui témoignent au cours des enquêtes préliminaires ou au tribunal.
- L'adoption de mesures juridiques autorisant l'utilisation des avoirs confisqués des trafiquants pour financer le retour volontaire des victimes d'origine étrangère.

Sur le plan de l'assistance :

- La mise en place de structures pour faire bénéficier les victimes d'une assistance médicale et psychologique ainsi que des soins de santé d'urgence et d'un carnet de santé pour le migrant étranger.
- La mise en place de conseils juridiques pour les victimes.
- La protection des données et le droit des victimes au respect de la vie privée, également dans le cadre de la collecte et de l'analyse des données.
- La prise de mesures appropriées pour assurer une protection efficace des victimes contre des actes éventuels de représailles ou d'intimidation de la part des trafiquants.

Pour les victimes étrangères :

- La stratégie privilégie le retour volontaire et librement consenti des migrants en situation irrégulière en assurant des conditions de pré-départ adéquates au niveau de l'hébergement, de la nourriture et de l'assistance médicale.
- Le Maroc a depuis 2004 pu extirper des réseaux de trafic 8.501 ressortissants originaires de pays tiers pour les ramener vers leurs pays d'origine dans le respect de leurs droits et de leur dignité et en présence de leurs représentants diplomatiques.

Quels sont les défis qui se posent à la gestion de la problématique migratoire au Maroc ?

La mise en œuvre de la stratégie nationale s'est trouvée confrontée au défi majeur de la gestion des flux migratoires mixtes, englobant migrants économiques, demandeurs d'asile et réfugiés.

Deux types de problèmes ont été mis en cause :

- La situation de désordre héritée de la gestion approximative menée par l'ancienne équipe du Bureau honoraire du HCR qui avait fait preuve de laxisme et de manque de rigueur dans le traitement des dossiers, ce qui a engendré un gros trafic relayé par une fraude documentaire à grande échelle, ayant transformé la procédure d'asile pratiquée au Maroc en une véritable filière d'immigration irrégulière.
- La nouvelle stratégie initiée par le HCR en Afrique du Nord (en liaison avec le programme communautaire européen de La Haye 2004-2009) prône des mécanismes de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le cadre d'une approche globale de gestion des flux migratoires, en développant dans un plan d'action le concept des flux dits mixtes, et en donnant ainsi une approche extensive à son mandat, au-delà du dispositif de la Convention de Genève.

L'objectif stratégique consiste en une *externalisation du problème des réfugiés*, en cherchant à créer sur la rive sud de la Méditerranée une sorte de postes avancés de traitement des demandes d'asile pour alléger la pression sur les pays du Nord qui sont la véritable destination de ces migrants dont les 99 % sont en réalité des migrants économiques.

Ces situations ont semé la confusion et ont compliqué la tâche du Bureau des réfugiés et apatrides qui, faute d'instruments et de procédures appropriés

de vérification permettant, dans ce nouveau contexte, un traitement correct des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugiés, a dû suspendre provisoirement ses activités, dans l'attente d'une mise à niveau du cadre juridique national.

Afin d'apporter des éléments de solution à cette problématique, une commission interministérielle a été constituée en vue d'étudier les différentes expériences internationales en la matière et d'en tirer les enseignements et les modèles qui conviennent aux réalités marocaines et aux intérêts nationaux, pour s'en inspirer dans l'élaboration des termes de référence d'un projet de réforme et des textes y afférents, qui seront soumis au gouvernement.

Parallèlement, un dialogue a été initié depuis 2005 sur *la révision du cadre de coopération avec le HCR* qui a été invité à restructurer et formaliser sa représentation au Maroc, ce qui a été concrétisé par la conclusion, le 20 juillet 2007, d'un accord de siège. Il a été par ailleurs invité à appliquer avec la rigueur nécessaire ses procédures de traitement des demandes d'asile relevant de son mandat et à sécuriser ses documents, à titre de préalable à l'établissement d'un mécanisme concerté en la matière, mécanisme qui devra se conformer au futur cadre juridique de traitement qui sera adopté par le Maroc.

Ce futur cadre devra permettre de déterminer les modalités de mise en œuvre au niveau national des droits des réfugiés formellement reconnus par le Maroc, tels que prévus par la Convention de Genève.

À cet égard, le HCR a déjà présenté à la partie marocaine des documents de travail comportant des propositions qui sont actuellement en cours d'étude.

De son côté, le gouvernement du Maroc a exprimé à l'UNHCR son intention de renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, et ce, en étroite collaboration avec l'UNHCR. À cette fin, les autorités marocaines ont identifié notamment trois domaines d'action et de réflexion prioritaires :

- La mise en place d'un cadre législatif national relatif aux réfugiés ;
- La mise en place d'un cadre institutionnel national relatif aux réfugiés ;
- La promotion du droit des réfugiés auprès des acteurs concernés (formation, renforcement et développement des capacités).

En conclusion, on peut dire que si le Maroc a réitéré plusieurs fois sa volonté de poursuivre une coopération renforcée avec le HCR pour faciliter la réalisation de son mandat ; il a tenu à inscrire cette coopération dans le cadre stricto sensu de ses engagements internationaux, pas au delà.

Le Maroc s'emploie actuellement à mettre son cadre juridique et institutionnel en conformité avec les standards internationaux en matière de droit d'asile, en intégrant les bonnes pratiques et les procédures de bonne gouvernance dans ce domaine.

Il veillera, après cette mise à niveau, à faire bénéficier les réfugiés reconnus par l'Etat marocain des droits que leur confère la Convention de Genève et à leur appliquer les dispositions de sa législation interne ou des accords internationaux auxquels il est partie, en termes de protection et, dans toute la mesure de ses possibilités, en termes d'insertion.

Cependant, le Maroc entend également sauvegarder son droit souverain de gérer l'accès et l'installation sur son territoire, dans le respect de ses engagements internationaux et de ses intérêts nationaux.

THE EXPERIENCE OF EGYPT

(Ms Magda ABDEL RAHMAN OMER)

Sono lieto di ringraziare l'Istituto Internazionale per l'impegno dimostrato nella preparazione di questa Tavola Rotonda. Un evento di elevato profilo tecnico sulle politiche e sulle leggi che regolano le migrazioni internazionali, realizzato in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e la città di Sanremo.

L'importanza di questo incontro, che tratta un tema centrale e presente in tutti i dialoghi internazionali, nazionali e regionali, rappresenta un argomento di sfida ed opportunità di discussione per tutti gli attori coinvolti nei processi migratori internazionali.

La migrazione è un fenomeno umano antico, naturale, conosciuto da tutti i popoli di tutti i Paesi del mondo.

Il fenomeno della migrazione, in particolare quella irregolare, propone sfide reali e molto serie al mondo moderno, a causa delle profonde implicazioni per i Paesi, le comunità e gli individui migranti coinvolti che rappresentano oggi quasi il 4 % della popolazione mondiale secondo le statistiche delle Nazioni Unite.

Con il crescente numero di migranti è aumentato inevitabilmente anche il numero di migranti irregolari, che secondo le stime dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico costituiscono tra il 10 % e il 15 % dei 56 milioni di immigrati in Europa.

Il fenomeno della globalizzazione ha inevitabilmente accentuato i flussi migratori, regolari e non.

Il terrorismo internazionale e la criminalità organizzata su larga scala hanno contribuito a rendere ancora più complesse le analisi sui fenomeni migratori, come si evince dal caso dell'Europa meridionale. Nonostante la gravità di questo fenomeno, non esistono ad oggi statistiche ufficiali che quantifichino il numero di immigrati irregolari.

Secondo le stime dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, nel 2005 il numero di immigrati irregolari presenti nel mondo ammonta a 460 mila.

Con l'aumento dei tassi di migrazione irregolare e l'aumento delle attività di contrabbando di migranti, è stato adottato, tramite la convenzione

delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000, il Protocollo per la Lotta contro il Traffico di Migranti via terra, mare e aria.

Riferendoci al modello egiziano, l'obiettivo principale della migrazione è quello di raggiungere un più elevato grado di equilibrio del mercato del lavoro, aumentando il numero di migranti egiziani all'estero, in modo da assorbire un crescente tasso di disoccupazione del paese d'origine.

Le conseguenze di tale obiettivo, per l'economia nazionale, sono:

- Aumentare gli investimenti e le rimesse degli immigrati nel paese, raggiungendo, per le rimesse nel biennio 2007 – 2008, 6 miliardi e 350 milioni di dollari secondo le stime della Banca centrale d'Egitto, dove nella classifica del reddito nazionale esse rappresentano la terza voce dopo il Canale di Suez e il petrolio.
- Approfittare, dall'esperienza acquisita dai migranti egiziani, nuovi strumenti per contrastare come fenomeni nuovi come la migrazione dei cervelli, che rappresenta una tra le maggiori fonti di preoccupazione per il paese.

Il numero di scienziati ed esperti egiziani espatriati riguarda più di 82 mila persone. In Egitto ci sono due istituzioni che servono da contatto tra l'expertise di egiziani all'estero e la Madrepatria:

- l'Accademia di ricerca scientifica e tecnologica
- La Società degli Amici di Scienza

Esse svolgono il compito di garantire contatti con la Madrapatria sotto il profilo scientifico e culturale, attraverso visite organizzate nel paese e programmi diretti all'insegnamento della lingua araba.

Vanno sottolineati gli aspetti della cooperazione congiunta tra l'Egitto e l'Unione europea ed in particolare, gli speciali accordi bilaterali intrapresi tra Egitto ed Italia.

In primo luogo vi è stata la firma di un accordo bilaterale in materia di regolamentazione del flusso di lavoratori migranti egiziani in Italia alla fine del 2005.

In base all'accordo in vigore vengono accordati all'Egitto, per l'anno 2007, 7000 visti d'ingresso in vari campi, e l'impegno assunto nell'impiegare 200 lavoratori egiziani nei settori della costruzione di hotel e ristoranti, nella meccanica e nelle nuove tecnologie.

Come parte integrante dell'accordo vi è anche la regolarizzazione di immigrati egiziani che vivono irregolarmente in Italia da lunghi periodi di tempo ed in condizioni stabili. Questo accordo dovrà essere da esempio per il resto dell'Unione europea.

In secondo luogo: firmare un accordo bilaterale tra l'Egitto e l'Italia in materia di reinsediamento. In terzo luogo: l'attuazione del progetto "sistema informativo integrato di migrazione". "la prima fase" del progetto è già in corso mentre "la seconda fase" di questo progetto avrà come obiettivo di ridurre il flusso di migrazione irregolare in Italia e la promozione della migrazione regolare. Nel quadro della riforma per lo sviluppo delle risorse umane si prevede la formazione e l'istruzione di programmi educativi e formativi nonché la creazione di una banca dati dei lavoratori egiziani che desiderano recarsi in Italia.

In quarto luogo: il progetto è stato promosso attraverso una capillare campagna mediatica nazionale al fine di educare i giovani sui rischi della migrazione illegale, in collaborazione con il governo italiano e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

Radio, televisioni e giornali nazionali continuano un'opera d'informazione sui rischi della migrazione irregolare. Il tasso di migrazione irregolare egiziano è basso se confrontato con quello di altri paesi.

Secondo alcune statistiche fornite dall'ambasciata italiana al Cairo, le campagne d'informazione rivolte ai giovani hanno portato a una diminuzione del numero di immigranti clandestini provenienti dall'Egitto verso l'Italia del 50 % circa tra il 2005 e il 2006.

In quinto luogo: cooperazione tra Egitto, Italia e Marocco attraverso il progetto di Agnès (apprendimento progetto di una vita migliore) per migliorare il sistema di migrazione legale da Egitto e Marocco per servire il mercato italiano, in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

Non vi è dubbio che un approccio globale può contribuire, almeno in parte, alla riduzione della migrazione irregolare e alla creazione di un quadro istituzionale e normativo per favorire la migrazione regolare.

La soluzione migliore sarebbe contribuire, in maniera significativa, all'ottenimento del permesso di residenza come punto di equilibrio tra l'opzione politica di prevenzione e la politica della porta aperta. L'Unione europea ha fatto ricorso al lavoro della politica europea di vicinato e agli accordi bilaterali

con i paesi mediterranei per controllare il flusso di immigrazione irregolare, nonché ad accordi di coordinamento regionale con i paesi del Maghreb per controllare il movimento dei migranti irregolari provenienti dai paesi arabi e dal Maghreb.

Vi è anche una intensa attività di lobbying per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro non Tradizionali in nuovi mercati, tra cui :

- A- Nuovo accordo con la Grecia per la promozione di accordi bilaterali di cooperazione in materia di occupazione, specialmente favorendo un protocollo di cooperazione per i pescatori egiziani operanti in Grecia.
- B- discutere con il governo bulgaro la possibilità di aprire nuovi mercati per i lavoratori egiziani in Bulgaria.
- C- Effettuare un sondaggio con il governo cipriota per testare la reale possibilità di un accordo sulla regolamentazione dei lavoratori egiziani a Cipro.
- D- l'avvio una tavola di discussione, con il governo federale Svizzero, con l'obiettivo di regolamentare l'occupazione, la formazione e la gestione dei flussi migratori e di reinsediamento tra Svizzera ed Egitto.
- E- il rafforzamento della cooperazione tra l'Egitto e la Francia nel settore dei lavoratori migranti. Si sta ora preparando un progetto di accordo al fine di tener conto delle differenti posizioni politiche emerse e della diversa natura delle convenzioni adottate dal Ministero francese per l'Immigrazione.

Nel settore della formazione e della riabilitazione per i migranti il governo egiziano sta lavorando su:

- Aumentare le opportunità di occupazione per i giovani in patria e all'estero, stabilire, sviluppare e modernizzare i centri di formazione per preparare lavoratori qualificati che possano così soddisfare le esigenze del mercato locale ed estero.
- Accordo di cooperazione con il Centro di formazione tecnica "Istituto Don Bosco" per la formazione dei lavoratori che desiderano recarsi in Italia .
- La cooperazione con l'ETF volta ad aiutare l'Egitto a realizzare l'integrazione nella strategia di riforma per lo sviluppo delle risorse umane.
- La cooperazione con il Dipartimento del Lavoro greco per organizzare il sostegno istituzionale di azioni governative e

non governative promosse dal governo egiziano in materia di migrazione, attraverso l'istituzione di 6 uffici informativi riguardanti tale materia.

THE EXPERIENCE OF EGYPT

(Mr. Mohamed ISMAIL)

الخبرة المصرية في مجال التعاون الإقليمي

يسعدني أن أشكر المعهد الدولي للقانون الإنساني على تنظيم هذه المائدة المستديرة رفيعة المستوى حول قوانين الهجرة الدولية وسياسات الهجرة في المتوسط بمدينة سان ريمو الإيطالية بالتعاون مع منظمة الهجرة الدولية.

إن أهمية هذا اللقاء يأتي من أنه يناقش موضوعا هاما مطروحا بقوة على كافة الحوارات الدولية والإقليمية والوطنية وهو موضوع تحديات وفرص الهجرة الدولية .

فالهجرة ظاهرة طبيعية إنسانية قديمة تعرفها كافة الشعوب وتؤثر في كل بلدان العالم ، وتزداد أهميتها بمرور السنين بما تنعكس على العلاقات الدولية والسياسة الخارجية والاقتصاد العالمي .

وتطرح ظاهرة الهجرة خاصة غيرا لنظامية تحديات حقيقية وبالغة الخطورة لما لها من آثار بالغة على كل من الدول والمجتمعات والأفراد حيث يمثل المهاجرون اليوم ما يقرب من 4% من سكان العالم طبقا لإحصائيات الأمم المتحدة .

ومع ازدياد عدد المهاجرين ازدادت بالضرورة عدد المهاجرين غير النظاميين ، حيث تقدر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأن عدد المهاجرين غير الشرعيين ما بين 10% إلى 15% من مهاجري أوروبا البالغ عددهم 56 مليون مهاجر .

ومن استعراض شامل للهجرة والعولمة نتعرض لأبرز الظواهر والتحديات في حركة الهجرة الدولية في المرحلة الأخيرة وهي الهجرة غير النظامية والمهاجرين غير النظاميين ، فهي قضية تشكل هما مشتركا لدول جنوب المتوسط ، وتستحوذ أيضا على اهتمام الغرب خاصة دول الاتحاد الأوروبي بعد أحداث 11 سبتمبر حيث ارتبطت ظاهرة الهجرة غير النظامية بظاهرة الإرهاب والجريمة المنظمة عموما ، الأمر الذي جعل الآثار السياسية والأمنية للهجرة غير النظامية أشد وضوحا وأعمق أثرا . ورغم خطورة هذه الظاهرة إلا أنه لا توجد إحصاءات رسمية بشأن أعداد المهاجرين غير النظاميين ، (ولكن هناك تقدير صدر عن منظمة الهجرة الدولية عام 2005 أن عدد المهاجرين غير الشرعيين على مستوى العالم بلغ 460 ألف مهاجر غير شرعي) .

ومع زيادة معدلات الهجرة غير النظامية وزيادة أنشطة عصابات تهريب المهاجرين والتي تعد ضمن عصابات الجريمة المنظمة ، فقد صدر عن الأمم المتحدة اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عام 2000 والبروتوكول المكمل له حول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو .

ونشير هنا إلى النموذج المصري فإن الهدف الرئيسي للهجرة الخارجية هو تحقيق درجة أعلى من توازن سوق العمل المصري بزيادة عدد المهاجرين للخارج لامتناس جزء أكبر من البطالة السائدة والمتزايدة في المجتمع ، حيث يترتب على هذا الهدف أهداف أخرى هامة للاقتصاد القومي منها :

- زيادة التحويلات النقدية واستثمارات المهاجرين في الوطن ، حيث بلغت تحويلات المصريين في الخارج عام 2007 - 2008 إلى ما يقرب من 6 مليار و 350 مليون دولار ، طبقا لتقديرات البنك المركزي المصري حيث تصل في الترتيب إلى المركز الثالث للدخل القومي بعد قناة السويس والبتروول .

- الاستفادة من خبرات المهاجرين المصريين حيث تعتبر ظاهرة هجرة العقول والكفاءات من أكبر التحديات التي تهم كل من الدول المستقبلية والدولة المرسله ، ويقدر عدد المصريين المغتربين من العلماء وذوي الخبرة على نحو ما يزيد على 82 ألف فرد ، وفي مصر هناك ألتان لتعظيم الاستفادة من علمائنا المصريين في الخارج لنقل وتوطين التكنولوجيا المتطورة وهما أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا وجمعية أصدقاء العلميين المصريين في الخارج ، مع وجود منظومة

متكاملة لرعاية المصريين في الخارج تسهم بدورها في استمرارية ارتباطهم بالوطن الأم وزيادة عطائهم لمصر .

- واحتياجنا أن يكون الجيل الثاني والثالث على تواصل دائم بالوطن الأم ، عن طريق الرحلات والزيارات وتعليم اللغة العربية .

وتجدر الإشارة إلى أوجه التعاون المشترك بين مصر والاتحاد الأوروبي على مستوى الشراكة المصرية الأوروبية في مجال الاتفاقيات الثنائية خاصة بين مصر وإيطاليا .

1. تم توقيع اتفاقية ثنائية في مجال تنظيم تدفقات هجرة العمالة المصرية إلى إيطاليا في أواخر عام 2005 وبموجب هذه الاتفاقية تم منح مصر حصة سنوية عام 2007 (7000 تأشيرة دخول) في مجالات متعددة ، وتم التعاون مع الجانب الإيطالي بتنفيذ الاتفاقية على عدد (200 عامل مصري) مطلوبين للعمل في السوق الإيطالي في قطاعات البناء والتشييد والمطاعم والفندقة وتكنولوجيا المعلومات والسانتقن والميكانيكا ... وكان لتنفيذ هذه الاتفاقية إيجابياتها وسلبياتها والتي نحاول معا الجانبين المصري والإيطالي علاج القصور الذي تابع عملية التنفيذ ، وكما يجري تفتين أوضاع المهاجرين المصريين في إيطاليا والمقيمين بطريقة غير شرعية لمدة طويلة واستقرت أحوالهم وأوضاعهم ويعملون بسوق العمل الإيطالي وتعد هذه الاتفاقية نموذج يحتذى به بقية دول الاتحاد الأوروبي .

2. توقيع اتفاقية ثنائية بين مصر وإيطاليا في مجال إعادة التوطين .

3. تنفيذ مشروع نظام معلومات الهجرة المتكامل “المرحلة الأولى” وجاري تنفيذ “المرحلة الثانية” من هذا المشروع بهدف الحد من تدفق الهجرة غير النظامية وتشجيع الهجرة النظامية وفي مجال إصلاح وتنمية الموارد البشرية من خلال برامج التدريب والتعليم. وإنشاء قاعدة بيانات خاصة بالعمالة المصرية الراغبة في السفر إلى إيطاليا وأيضاً قاعدة معلومات خاصة بالعرض والطلب في سوق العمل في كل من مصر وإيطاليا ولا ننسى هنا التعاون الثمر في هذا المجال مع منظمة الهجرة الدولية .

4. تم تنفيذ مشروع حملة إعلامية لتوعية الشباب المصري من مخاطر الهجرة غير الشرعية بالتعاون مع إيطاليا ومنظمة الهجرة الدولية من خلال وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والصحف القومية وهي محاولات مستمرة لتعميق الوعي والإعلام المستمر عن مخاطر الهجرة غير النظامية .

إن هجرة المصريين بصورة غير نظامية تعد نسبة ضعيفة إذا ما قورنت بالدول الأخرى وتشير بعض الإحصاءات الصادرة عن السفارة الإيطالية بالقاهرة إلى أن الحملات الإعلامية الموجهة إلى الشباب المصري قد أدت إلى تناقص أعداد المهاجرين غير الشرعيين من مصر إلى إيطاليا بحوالي (50%) بين عامي 2005 ، 2006 .

5. التعاون بين مصر وإيطاليا والمغرب من خلال مشروع أنياس (مشروع التعلم من أجل حياة هجرية أفضل) لتحسين نظام الهجرة الشرعية من مصر والمغرب للعمل بالسوق الإيطالي وذلك بالتعاون مع منظمة الهجرة الدولية .

ولا شك أن المقاربة الشاملة والمشاركة بين الدول الأوروبية تجاه الهجرة النظامية يمكن أن تسهم ولو جزئياً في الحد من الهجرة غير النظامية وكذلك إنشاء أو وضع إطار مؤسسي أو تنظيمي إلى بلدان المقصد ، وتحقيق وضعية آمنة للمهاجرين غير النظاميين قد يكون عنصراً أساسياً لتوفير الحل الأمثل من شأنه أن يسهم بشكل كبير في الإقامة المشروعة ويحقق نوع من التوازن بين خيار السياسة الوقائية أو سياسة الباب المفتوح – وقد لجأ الاتحاد الأوروبي إلى توظيف سياسة الحوار الأوروبي والاتفاقيات الثنائية مع بلدان المتوسط للسيطرة على تدفق الهجرة غير النظامية كذلك التنسيق الإقليمي مع بلدان المغرب العربي لمواجهة حركة المهاجرين غير النظاميين من البلدان العربية والمشرق والمغرب العربي .

وأيضاً هناك مساعي وجهود لفتح فرص عمل جديدة في أسواق غير تقليدية منها:

أ - تحديث الاتفاقية المبرمة مع اليونان في شأن تعزيز التعاون الثنائي فيما يتعلق بشئون العمل وبروتوكول التعاون المشترك في مجال تشغيل الصيادين المصريين في اليونان .

- ب - التباحث مع الحكومة البلغارية لفتح أسواق جديدة للعمالة المصرية في بلغاريا بعد أن ينتهي الجانب البلغاري من صياغة نظمه الداخلية الخاصة باستخدام العمالة الأجنبية الوافدة .
- ج - استطلاع مع الجانب القبرصي حول إمكانية عقد اتفاق لتنظيم العمالة المصرية في قبرص .
- د - جاري التباحث بشأن عقد اتفاقية مع الحكومة الفيدرالية السويسرية في مجال تنظيم وتدريب العمالة وإدارة تدفقات الهجرة وإعادة التوطين .
- هـ - تعزيز التعاون بين مصر وفرنسا في مجال العمالة المهاجرة ، ويجرى الآن الإعداد لمشروع اتفاق يأخذ في الاعتبار المواقف السياسية في ضوء اختلاف طبيعة الاتفاقيات التي تتبناها وزارة الهجرة الفرنسية على أن يتم التشاور بين البلدين على غرار الاتفاقيات التي وقعتها فرنسا مع عدد من الدول واهتمام فرنسا بالتعرف على نموذج التعاون المشترك في مجال العمالة المهاجرة الذي تم تنفيذه بين مصر وإيطاليا .
- وفي مجال التدريب والتأهيل للهجرة تعمل الحكومة المصرية على :
- زيادة فرص العمل أمام الشباب بالداخل والخارج ، كما تقوم بإنشاء وتطوير وتحديث مراكز التدريب لإعداد العمالة الماهرة لسد احتياجات السوق المحلي والحصول على فرص عمل بالخارج .
 - التعاون مع مركز تدريب التابع لإيطاليا "معهد دون بسكو" لتدريب العمالة الراغبة في السفر إلى إيطاليا فنيا ولغويا .
 - تعاون مشترك مع مؤسسة التدريب الأوروبية ETF بدعم من الاتحاد الأوروبي بهدف مساعدة مصر لتحقيق تكامل في استراتيجية إصلاح وتنمية الموارد البشرية (تمويل أكثر كفاءة لنظام التعليم والتدريب من أجل التشغيل)
 - تعاون مع إدارة التشغيل اليونانية لتنظيم مشروع الدعم المؤسسي للهيئات الحكومية وغير الحكومية لإدارة الهجرة في مصر بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي بإنشاء 6 مكاتب معلومات هجرة في عدد 6 محافظات مصرية لتوفير بيانات ومعلومات عن الهجرة النظامية لدى الشباب المصري الراغب في الهجرة .

THE EXPERIENCE OF ALGERIA

(Mr. Nadji SAFIR)

Migrations internationales en Méditerranée occidentale : perspectives d'évolution des flux

Depuis de très nombreuses années déjà, la question des migrations internationales en Méditerranée occidentale - une des grandes lignes de fracture à l'échelle mondiale entre pays riches et pauvres - est progressivement devenue l'une des plus importantes et des plus sensibles en termes de coopération régionale. Au point d'y occuper, désormais, une place essentielle, incontournable même et d'en être progressivement devenue une préoccupation majeure, générant ses propres problématiques, institutions et acteurs.

Et c'est ainsi que, dans de nombreux cadres, la question des migrations internationales est abordée et divers processus de coopération sont mis en œuvre en la matière entre les pays des deux rives de la Méditerranée. Pour ne citer que les plus importants, nous évoquerons d'abord le processus de Barcelone amorcé en 1995 et qui, aux questions politiques et de sécurité, économiques et financières, sociales, culturelles et humaines, initialement définies comme aires de concentration de la coopération régionale, ajoutera celle des migrations (réunion d'Algarve en novembre 2007) comme un quatrième domaine important de coopération. Dans le même sens, la question des migrations est également rappelée dans la Communication de la Commission Européenne au Parlement et au Conseil (mai 2008) relative au « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », récemment lancé à l'occasion du Sommet de Paris de juillet 2008. Ce dernier processus est encore trop récent et peu opérationnel pour que puissent en être déjà appréciés les effets sur la problématique migratoire régionale.

Toujours dans le cadre méditerranéen, le processus dit des « 5+5 », certainement la plus ancienne enceinte de coopération dans la région, a lui aussi intégré la question des migrations internationales qui y occupe une place importante (entre autres, Conférence de Tunis d'octobre 2002, suivie de celle de Rabat en octobre 2003). À ces processus multilatéraux, s'ajoutent bien sûr les divers processus bilatéraux entre les pays des deux rives qui tous, chacun à leur façon, visent à prendre en charge la question des flux migratoires internationaux.

Ceci dit, de par la nature des flux qu'elle implique, il est clair depuis longtemps déjà que la question des migrations internationales en Méditerranée occidentale ne concerne plus les seuls pays riverains, mais implique aussi

directement de nombreux pays africains subsahariens émetteurs de flux importants en direction de l'Europe et pour lesquels les pays du Maghreb n'avaient, pendant longtemps, été qu'une simple zone de transit.

C'est pourquoi, dans un cadre plus large, dépassant les dimensions des seuls pays méditerranéens et intégrant désormais les relations entre l'Union Européenne et l'Afrique, d'importantes étapes ont jalonné la prise en compte de cette « nouvelle donne » de la question des migrations internationales en Méditerranée occidentale et ont marqué son intégration dans la coopération régionale dont, entre autres, les Conférences de Rabat (juillet 2006) et de Tripoli (novembre 2006), ainsi que le sommet UE-Afrique de Lisbonne (décembre 2007) et la récente Deuxième « conférence euro-africaine sur la migration et le développement » (Paris, novembre 2008) qui a adopté un « programme de coopération triennal 2009/2011 ».

Même s'il ne concerne directement que les seuls pays européens, il convient de rappeler que le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 a adopté, sur proposition de la France, le « Pacte européen sur l'immigration et l'asile », structuré autour de cinq engagements majeurs et rappelant l'attachement de l'Union à « l'approche globale des migrations ». L'ensemble des textes mis au point et des processus de coopération déjà amorcés indique bien l'importance croissante que revêt la question des migrations internationales pour tous les pays de la région, Nord et Sud confondus, qui la perçoivent comme un enjeu majeur de leur coexistence actuelle et de leur avenir commun.

En fait, de plus en plus, il apparaît que se mettent en place en Méditerranée occidentale les conditions d'un système migratoire mettant en relations, pour l'essentiel, trois espaces distincts : d'une part l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord (ou Maghreb) comme zones émettrices de flux, et d'autre part l'Europe, comme zone réceptrice de flux. Pour compléter ce tableau, certes schématique, il convient de retenir que le Maghreb est devenu lui-même également, depuis de nombreuses années, une zone, à la fois, émettrice de flux, principalement en direction de l'Europe, et réceptrice de flux, en provenance d'Afrique subsaharienne.

En effet, « traditionnellement » zone uniquement d'émission de flux migratoires, essentiellement vers l'Europe, le Maghreb (ici entendu au sens de l'ensemble encore formel constitué par les cinq pays de l'Union du Maghreb Arabe), acteur essentiel dans la problématique des migrations internationales en Méditerranée occidentale et qui a été une zone « traditionnelle » émettrice de flux importants en direction de l'Europe, connaît depuis quelques années - sensiblement depuis le début des années 1990 - une évolution remarquable

puisqu'il devient à son tour une zone réceptrice de flux significatifs, en provenance de l'Afrique subsaharienne.

Pendant longtemps considérés comme liés à des trajectoires migratoires visant prioritairement l'Europe et pour lesquelles le Maghreb ne constituait dans le schéma initial, au plus, qu'une zone de transit, ces nouveaux types de flux sont en train d'évoluer et ont désormais, de plus en plus, les pays du Maghreb comme destination finale de fait, du moins comme une destination dans laquelle leur présence dure de plus en plus longtemps.

De ce point de vue, nous pouvons certainement considérer que la situation actuelle représente une phase de transition dans laquelle les flux importants qui s'orientent vers le Maghreb vont progressivement, de plus en plus, s'y stabiliser. Dès lors, cette situation nous semble appelée à évoluer de manière qualitative et à aller vers de nouveaux types de rapports entre le Maghreb et l'Afrique subsaharienne et donc aussi, nécessairement, à affecter les rapports qu'entretient le Maghreb avec l'Europe dans le cadre de la problématique méditerranéenne des migrations.

Le très fort potentiel migratoire de l'Afrique subsaharienne principalement lié au facteur démographique (population encore en forte croissance et jeune) est appelé, à moyen et long termes, à se voir encore très probablement renforcé dans l'expression de toutes ses dynamiques. A ce niveau, il convient de rappeler que si, en l'an 2000, l'Afrique subsaharienne constituait un peu plus de 11 % de la population mondiale (environ 680 millions d'habitants), en 2050, elle en représentera 19 %, soit près de 1,8 milliard d'habitants.

Afin de mieux cerner le problème dans ses répercussions qui concerneront le plus directement le système migratoire en Méditerranée occidentale, nous nous sommes intéressés aux projections de population de trois pays frontaliers du Maghreb, sahéliens, et qui présentent surtout la caractéristique majeure d'émettre des flux importants en direction du Maghreb et de l'Europe : soit, d'ouest en est, le Sénégal, le Mali et le Niger. Les pays de l'UMA ont également des frontières communes avec le Tchad et le Soudan, mais les flux migratoires générés par ces deux pays, présents en Lybie, ne sont que faiblement représentés en Europe.

Les données sont présentées dans le tableau n°1, ci-après :

Tableau n°1 : Projections de population (en millions) des pays du Maghreb et de 3 pays du Sahel

	2000	2015	2025	2050	2000=100
Mauritanie (137°)*	2,6	3,8	4,5	6,3	242
Maroc (126°)*	28,8	34,3	37,9	42,6	148
Algérie(104°)*	30,5	38,1	42,9	49,6	163
Tunisie(91°)*	9,6	11,2	12,2	13,2	137
Lybie(56°)*	5,4	7,1	8,1	9,7	180
Maghreb	76,9	94,5	97,5	121,4	158
Sénégal (156°)*	10,3	14,9	17,9	25,3	246
Mali (173°)*	10,0	15,7	20,6	34,2	342
Niger (174°)*	11,1	18,8	26,2	53,2	479
3 pays Sahel	31,4 (2,44)**	49,4 (1,91)**	64,7 (1,50)**	112,7 (1,08)**	359

*le nombre exprime le classement du pays sur 177 pays classés en termes d'Indice de Développement Humain dans le dernier Rapport sur le Développement Humain du PNUD disponible (2007/2008).

**le nombre exprime le rapport population des 5 pays maghrébins/population des 3 pays sahéliens.

Remarque : Les projections de population présentées dans les tableaux et utilisées dans le texte correspondent toutes à celles présentées dans le document suivant : « World Population Prospects. The 2006 Revision Population Database » de la Division Population des Nations Unies (nous avons décidé d'en retenir la variante moyenne).

La principale tendance que permet de dégager la lecture des données recueillies est claire : en l'espace de 50 années, les cinq pays du Maghreb qui étaient près de 2,5 fois plus peuplés que les 3 pays sahéliens limitrophes retenus évoluent vers une situation radicalement nouvelle où leurs populations sont appelées à être pratiquement de même volume. C'est là un véritable bouleversement dans les rapports que peuvent entretenir les deux groupes de pays et qui l'est d'autant plus qu'en fait les 3 pays sahéliens retenus ne constituent qu'une petite partie, la « pointe émergée » en quelque sorte, d'un ensemble beaucoup plus vaste et qui constitue, in fine, le véritable bassin migratoire potentiel à prendre en compte : celui de toute l'Afrique occidentale.

Or, sur la même période, 2000/2050, l'Afrique occidentale verra sa population continuer de croître à un rythme très élevé et passer de 239,5 à 617,0 millions d'habitants (soit sur la base 100 en 2000 : 258). A titre d'illustrations, il convient de relever que celle du Nigeria (158ème sur 177

au rang mondial en IDH) passera de 124,8 à 288,7 et celle du Burkina Faso (176ème sur 177) de 11,9 à 37,5 millions.

En outre, si l'on prend en considération le cas de la « seule » Algérie et de ses deux pays frontaliers, Mali et Niger, le rapport (Algérie/Mali+Niger) évolue de la manière suivante de 2000, à 2015, puis 2025 et 2050: 1,44, 1,10, 0,92 et 0,57. C'est-à-dire qu'à l'horizon 2050, l'Algérie aura une population inférieure à celle du Niger et sensiblement égale à la moitié de celle de l'ensemble Mali/Niger.

Pour être tout à fait complète, étant donné la nature du système migratoire considéré, cette présentation doit prendre en compte les projections de population des pays de la rive Nord de la Méditerranée. Elle concernera, plus précisément, les pays inclus dans le processus dit des (5+5) et elle est présentée dans le tableau n° 2, ci-dessous :

Tableau n°2 : Projections de population (en millions) des 5 pays européens inclus dans le processus dit (5+5)

	2000	2015	2025	2050	2000=100
Portugal (29°)*	10,2	10,8	10,7	9,9	97
Espagne (13°)*	40,2	46,0	46,6	46,4	115
France (10°)*	59,2	63,7	65,8	68,3	115
Italie (20°)*	57,7	59,0	58,1	54,6	95
Malte (34°)*	0,4	0,4	0,4	0,4	100
Total	167,7 (2,18 ; 5,34)**	179,9 (1,90 ; 3,64)**	181,6 (1,86 ; 2,80)**	179,6 (1,48 ; 1,59)**	107

*le nombre exprime le classement du pays sur 177 pays classés en termes d'Indice de Développement Humain dans le dernier Rapport sur le Développement Humain du PNUD disponible (2007/2008).

**le premier nombre exprime le rapport population des 5 pays européens/ population des 5 pays maghrébins ; le second exprime le rapport population des 5 pays européens/ population des 3 pays sahéliens.

L'ensemble formé par les cinq pays de la rive Nord concernés verra, à terme, sa population n'augmenter que très légèrement. Mais, indéniablement, l'évolution la plus remarquable concerne le net différentiel de rythme de croissance de sa population par rapport à celle des trois pays du Sahel retenus qui aboutit au fait qu'en 2050 leur population ne sera qu'1,59 fois plus nombreuse et ce, alors qu'en 2000, elle l'était 5,34 fois plus.

Quelles que soient les précautions d'usage en matière d'utilisation et d'interprétation des chiffres, les tendances mises en évidence sont particulièrement lourdes et permettent certainement d'identifier les

problèmes qu'est appelée à connaître toute la région en termes de migrations internationales.

Et ce, d'autant plus qu'aux déterminations démographiques, stricto sensu, s'ajoutent d'autres facteurs allant également dans le même sens, notamment d'ordre économique et qui, d'une manière ou d'une autre, vont pousser de plus en plus de populations du Sud à formuler un projet migratoire. En effet, qu'il s'agisse du Maghreb ou de la zone sahélienne, toutes les données disponibles font ressortir que l'on est en présence de populations jeunes représentant encore une offre de travail considérable. Situation face à laquelle seul un rythme de croissance économique très élevé et maintenu de manière constante sur une longue période pourrait offrir la demande nécessaire par une création massive de postes de travail.

Or, les performances jusque là enregistrées dans le domaine par les deux ensembles du Sud – ceux du Sahel retenus appartenant à la catégorie des Pays les Moins Avancés (PMA) – sont, comme l'attestent déjà les taux de chômage et de sous-emploi actuels, bien en deçà de ce que supposerait la croissance de leur population active et tout indique qu'à l'avenir aucun changement radical en termes de rythme de création de postes de travail ne puisse être raisonnablement attendu. C'est ainsi que dans un rapport récent de la Banque mondiale (« 2007 Economic Developments & Prospects : Job Creation in an Era of High Growth ») les deux régions MENA (Middle East and North Africa à laquelle appartiennent les pays du Maghreb) et Afrique subsaharienne sont celles dont les taux de croissance de la population active sont les plus élevés au monde et le demeureront encore pendant longtemps (schéma 2.9 page 39).

En réalité, le problème est encore plus complexe puisque, comme le prouvent beaucoup d'études, quand bien même il y aurait des performances significatives en termes de développement économique, il n'y a pas nécessairement, ipso facto en même temps et de manière significative, une réduction corrélée du niveau des flux migratoires vers l'extérieur du pays. Et ce, du moins dans une première étape relativement longue et qui peut même, paradoxalement, les voir augmenter de par les propres dynamiques économiques créées qui conduisent à l'établissement de relations renforcées de toutes natures avec le reste du monde et qui vont précisément être utilisées par les migrants potentiels disposant d'atouts : qualification professionnelle et capital social, notamment.

Un autre ensemble de facteurs, et non des moindres, doit être évoqué qui, lui aussi, va contribuer à pousser des populations du Sud à se déplacer : les perspectives d'évolution du climat qui, à moyen et long termes, tant dans le

Sahel qu'au Maghreb même, vont entraîner des changements très importants, dans beaucoup de cas drastiques, dans les conditions de fonctionnement des agricultures locales, déjà faiblement performantes et parfois même en crise grave.

A cet égard, le dernier « Rapport sur le Développement Humain » du PNUD disponible (2007/2008) consacré au thème du changement climatique (« Combattre le changement de climat : solidarité humaine dans un monde divisé ») fait part de « ses vives préoccupations au sujet des risques qu'encourt l'Afrique subsaharienne, en tant que région la plus pauvre et la plus dépendante des précipitations » (page 91). Un peu plus loin, à la page 92, on peut y lire : « Le changement de climat à l'échelle projetée pour l'Afrique subsaharienne aura des conséquences bien au-delà de l'agriculture. Dans certains pays, il y a de réels dangers que les types de changement de climat vont devenir des causes de conflit ». Toujours dans le même sens, le Maghreb, qui apparaît comme une des régions du continent qui auront certainement le plus à souffrir des changements climatiques attendus, sera confronté à de très sévères sécheresses (carte 2.1, page 92 relative à l'indice de sévérité de la sécheresse de Palmer et sur laquelle le Maghreb a le plus mauvais score sur l'échelle de référence indiquée : - 5). Par ailleurs, il est très significatif que, tenant compte des évolutions déjà en cours et, surtout, de celles à venir, les notions de « réfugiés de l'environnement » et de « réfugiés climatiques » ont été forgées pour désigner les populations qui seront affectées par ces nouveaux phénomènes et seront donc appelées à se déplacer.

De fait, on peut considérer que sont en train de se mettre en place toutes les conditions d'un processus inéluctable qui verra, encore beaucoup plus qu'aujourd'hui, de nombreuses populations de la zone sahélienne être conduites à se déplacer à la recherche de meilleures conditions de vie, voire de simples conditions de survie. Et ce, alors que dans le même sens et en même temps, un phénomène identique caractérisera aussi la zone maghrébine qui continuera de son côté à générer des flux vers l'extérieur, visant en majorité l'espace européen.

Certes, comme l'indiquent toutes les données actuelles, l'essentiel des mouvements de population en Afrique sub-saharienne se fait d'abord au sein même de la région, notamment pour ce qui concerne l'Afrique occidentale selon une direction pays du Sahel/pays côtiers et ce, sans négliger le pôle d'attraction que constitue l'Afrique du Sud, mais qui, pour le moment, attire plus les populations en provenance d'Afrique centrale et australe. Ainsi, à titre d'illustration, on estime qu'il y a actuellement de l'ordre de 17 millions de migrants internes au continent et que sur les quelque 4 millions de Maliens vivant à l'étranger, essentiellement en Afrique occidentale, « seuls » environ

200 000 résident en Europe, dont 120 000 en France, parmi lesquels 45 000 en situation régulière.

Mais, de par l'ampleur des mouvements qui s'annoncent en raison de la convergence d'effet des différents facteurs évoqués, une grande partie d'entre eux se fera nécessairement en direction de l'Europe, et donc aussi du Maghreb. En tout état de cause, qu'ils soient destination finale - ce qui sera de plus en plus le cas - ou étape dans un processus visant à terme l'Europe, les pays du Maghreb vont se trouver confrontés à une situation nouvelle et porteuse de contraintes multiples.

Si, à l'heure actuelle, ils sont déjà devenus la destination finale de beaucoup de populations en provenance d'Afrique subsaharienne, en tout premier lieu d'Afrique occidentale, la « nouvelle donne » qui s'annonce va les mettre dans une situation inédite pour des pays, longtemps demeurés et, surtout, se percevant eux-mêmes comme uniquement émetteurs de flux ; ce que, bien sûr, ils continueront à être, majoritairement en direction de l'Europe, de par leurs propres dynamiques.

En l'absence de données statistiques fiables sur le nombre de migrants en provenance d'Afrique subsaharienne actuellement présents au Maghreb, il semblerait, selon différentes sources, qu'ils puissent être estimés à environ 2 millions, essentiellement concentrés en Libye (1,5 million), le reste se répartissant, presque à égalité entre les 4 autres pays. Selon d'autres estimations, environ 100 000 d'entre eux arrivent par année dans les pays du Maghreb dont la plupart pour, de fait, s'y installer.

Quelle que puisse être l'importance actuelle des flux migratoires subsahariens visant le Maghreb, il est clair qu'elle est appelée, dans les années à venir, à se renforcer. En tout état de cause, il est désormais clairement établi que les pays du Maghreb connaissent une présence africaine subsaharienne à la fois de plus en plus importante et de plus en plus stable, déjà très significative et appelée, par un apport régulier de flux migratoires importants, à devenir une composante structurelle des sociétés concernées, soit un phénomène social majeur de par les nombreuses mutations dont il est porteur.

Ce sont donc maintenant des pays maghrébins récepteurs de flux migratoires subsahariens et eux-mêmes émetteurs de flux en direction de l'Europe qui doivent penser leur statut et leur rôle dans un système migratoire méditerranéen d'un type nouveau. Et c'est pourquoi, si pendant longtemps, eu égard aux flux migratoires subsahariens, ils ont pu être considérés, selon une formule consacrée, comme des « sous-traitants pour le compte de l'Europe », il est clair que ceci sera de moins en moins vrai puisqu'ils auront, d'abord de plus

en plus, à l'avenir, à prendre en charge par eux-mêmes des flux importants et qui les concerneront directement.

En conséquence, tout examen des perspectives de la coopération régionale en matière de migrations internationales doit nécessairement prendre en considération les changements importants, voire les bouleversements, qui s'annoncent dans la nature, le volume et la direction des flux migratoires et qui vont déterminer de nouveaux types de rapports entre les trois ensembles distingués dans le présent document et qui, eux-mêmes, ne prennent toute leur signification qu'une fois resitués dans des cadres plus larges:

- pays de la rive Nord de la Méditerranée participant au processus dit des (5+5) et qui, de fait, doivent être replacés dans le cadre de l'Union Européenne qui agit déjà en tant qu'acteur majeur de la coopération régionale en matière de migrations internationales ;
- pays du Maghreb, eux aussi participant au processus dit des (5+5) mais formant également l'Union du Maghreb Arabe, pour l'heure cadre encore plus formel que réel, et intégrés dans l'Union Africaine acteur de la coopération régionale en matière de migrations, notamment dans la relation qu'elle entretient avec l'Union Européenne ;
- pays du Sahel qui, de fait, ne prennent tout leur sens qu'une fois réinsérés dans, à la fois, l'ensemble plus vaste que constitue l'Afrique occidentale et dont la CEDEAO est l'organisation régionale majeure et, bien sûr, l'Union Africaine comme cadre continental.

C'est donc à la lumière de l'ensemble de ces évolutions en cours et, surtout, de toutes celles prévisibles et conduisant à terme à une nouvelle problématique migratoire dans la région que doit désormais être conduite la réflexion visant à y adapter la problématique de la coopération régionale en matière de migrations internationales.

Au préalable, il convient de formuler trois remarques essentielles pour la clarté du débat : d'abord, préciser que cette problématique ne doit en aucun cas procéder d'une approche strictement « malthusienne » consistant à se donner pour objectif principal, a priori, de s'opposer aux flux prévisibles qui seraient, en quelque sorte par essence, purement préjudiciables et donc à combattre. Ensuite, rappeler que, comme tout processus de coopération viable, elle n'a de chance de réussir que si elle prend en charge les intérêts bien compris et à long terme de tous les partenaires impliqués et qui, en aucun cas, ne peuvent être définis par les seules préoccupations de court

terme, telles que trop souvent dictées, entre autres, par les débats politiques et les émotions collectives. Enfin, être conscient que les flux migratoires sont d'abord et avant tout initiés par des individus ou des groupes restreints en fonction de leurs stratégies propres qui génèrent des processus complexes sur lesquels la volonté de contrôle des institutions publiques nationales et internationales n'a souvent que peu d'effets réels.

En matière de coopération régionale – par delà les divers processus bilatéraux en cours au niveau des Etats et qui conservent toute leur pertinence – il est clair que les initiatives les plus significatives demeurent, pour le moment, celles prises par l'Union Européenne qui, indéniablement, dispose en la matière de la vision et des institutions les plus élaborées, par rapport à celles identifiables chez les partenaires du Sud.

Et c'est ainsi, de ce point de vue, que le concept de « coopération triangulaire », actuellement développé dans la démarche européenne adoptée, est celui qui mérite la plus grande attention car certainement le plus prometteur eu égard aux évolutions attendues de la problématique régionale des migrations internationales. Il est notamment présenté dans un récent document particulièrement important de la Commission des Communautés Européennes, en date du 8 octobre 2008, qui est une « Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Conseil Economique et Social Européen et au Comité des Régions » intitulée « Renforcer l'approche globale de la question des migrations : accroître la coordination, la cohérence et les synergies ». A la page 10, dans un point consacré aux « routes migratoires du Sud », on peut y lire :

« Compte tenu des nombreuses initiatives en cours, le mot d'ordre est désormais la cohérence, tant au niveau politique qu'au niveau de la mise en œuvre. L'action envisagée le long des routes migratoires exige une coopération intra-africaine, en particulier entre les pays d'Afrique subsaharienne et ceux d'Afrique du Nord (souligné par nous). Les organisations telles que l'Union Africaine et la CEDEAO ont besoin de ressources pour coordonner cette coopération ».

Et un peu plus loin :

« la Commission propose [...] de promouvoir la coopération triangulaire (c'est-à-dire entre les pays du Maghreb et ceux d'Afrique subsaharienne, avec le soutien de l'UE) (souligné par nous), notamment par le biais d'initiatives consistant à créer des observatoires des migrations, à informer sur les migrations légales et à promouvoir la coopération consulaire, la coopération en matière de réadmission, les contrôles aux frontières et les flux migratoires mixtes ».

En fait, si le concept de coopération triangulaire exposé est, a priori, séduisant dans ses principes, il est encore loin de correspondre à une réalité et suppose donc qu'en soient précisés, entre tous les partenaires concernés, le contenu et les modalités et ce, surtout en intégrant les évolutions attendues, à terme, dans la problématique migratoire de la région. C'est dans cette perspective qu'il nous semble important de formuler un ensemble d'hypothèses de travail ne visant nullement à explorer de manière exhaustive les domaines concernés, qui peuvent être structurées autour de cinq grands axes et présentées comme suit :

i) Si des approches nationales sont encore à l'œuvre, comme le prouvent de nombreux accords de coopération bilatéraux, de plus en plus, de par la nature des phénomènes concernés, ce seront aussi les approches multilatérales qui seront particulièrement efficaces. En effet, confrontée à des flux migratoires pour l'essentiel illégaux qui, par définition, ignorent les frontières et même « se jouent d'elles », une approche strictement nationale ne peut plus être en mesure, à elle seule, de pleinement appréhender la complexité des phénomènes impliqués par les flux migratoires et donc, de prendre en charge toutes leurs causes et conséquences. Il est donc clair que, face à une Union Européenne relativement bien organisée en la matière, les deux autres ensembles concernés, Maghreb et Afrique occidentale, doivent se doter des instruments permettant une telle vision à l'échelle de leur espace ; ce qui est bien loin d'être aujourd'hui le cas. L'UMA demeure pour le moment un processus très formel dans lequel, par delà les discours de principe, peu de processus opérationnels communs paraissent à l'heure actuelle réellement concevables. En ce qui concerne la CEDEAO ou même l'Union Africaine, la question des migrations internationales n'apparaît pas comme relevant déjà d'une approche globale en termes de formulation de politiques et encore moins de leur suivi. Il est donc impératif et urgent pour donner au concept de « coopération triangulaire » tout son sens que les deux ensembles du Sud puissent mieux fonctionner et se doter de structures efficaces en mesure d'appréhender les problèmes concernés et de concevoir les solutions appropriées en fonction des besoins de leur espace propre, tels que définis par leur vision stratégique et non, comme c'est le cas aujourd'hui, en ne faisant que réagir aux stimuli successifs générés par les dynamiques de la politique de l'Union Européenne, tels que le récent projet de « carte bleue pour l'Union Européenne », s'inscrivant dans l'approche en termes « d'immigration choisie », pour ne citer qu'un exemple. Si la coopération triangulaire est importante, elle ne doit pas marginaliser les processus bilatéraux entre pays appartenant aux deux ensembles du Sud qui doivent eux aussi établir de nouveaux types de partenariats visant à faire face aux situations créées par les flux migratoires en provenance d'Afrique subsaharienne.

ii) La question des migrations internationales ne peut être posée et appréhendée en elle-même, mais suppose nécessairement d'être réinscrite dans un cadre plus global, celui d'une approche en termes de capital humain et/ou de ressources humaines. Le cadre conceptuel doit donc inclure au départ les différents volets, étroitement liés entre eux, que constituent les différentes politiques sectorielles : de santé, de population, d'éducation, de formation et d'emploi tout en les mettant en relation avec la politique plus globale menée en matière de croissance économique et de développement durable. Se limiter à poser le problème en termes de migrations revient à se situer au bout d'une chaîne en ignorant les autres maillons, correspondant à un ensemble complexe de phénomènes sociaux aux nombreuses interactions et dont on ne peut plus assurer la maîtrise. Dans ce domaine également, si la démarche nationale reste incontournable, une approche au niveau des ensembles concernés, tout à fait complémentaire, est également souhaitable. Si l'on songe à ce qu'il est convenu d'appeler « la fuite des cerveaux », il est clair qu'au niveau des différents Etats nationaux, pour de multiples raisons - absence de « masse critique », faibles ressources financières... - il est très difficile de mettre en place les conditions d'une utilisation rationnelle des potentialités existantes de main-d'œuvre qualifiée. Alors que, posé au niveau d'un espace régional, un tel problème peut trouver une solution sous la forme de structures d'enseignement et/ou de recherche agissant au service de tous les partenaires de l'espace régional indiqué. En conséquence, tout processus régional de coopération en matière de migrations internationales devra prendre en charge cette dimension globale des ressources humaines, sans laquelle aucune approche efficiente des « seules » migrations internationales n'est possible.

iii) Pour ce qui concerne les migrations internationales elles-mêmes, quel que soit le type de flux considéré (migrants légaux ou illégaux, réfugiés, flux mixtes...), il est important que tous les états en aient une bonne connaissance et une maîtrise suffisante leur permettant, à la fois, d'exercer pleinement leurs attributions en la matière et d'entrer dans des processus fructueux de coopération ; ce qui, actuellement, est bien souvent loin d'être le cas. C'est donc un domaine important de coopération qui se dégage pour tout ce qui va concerner le renforcement des capacités des institutions publiques en charge, notamment, de la définition et du suivi des politiques publiques, de la récolte et du traitement des statistiques de l'enseignement et de la recherche sur les thèmes impliqués. L'intérêt à accorder au renforcement des capacités des institutions publiques doit aller de pair avec celui, à conduire parallèlement, des acteurs de la société civile en raison du rôle particulièrement important qu'ils doivent jouer dans la prise en charge de domaines importants et dans lesquels sont aussi en jeu des questions de normes et de valeurs. De ce point de vue, dans un contexte largement établi

de féminisation croissante des populations migrantes, une attention tout particulière doit être apportée à la prise en charge des problèmes spécifiques que cet ensemble de questions soulève, y compris pour ce qui concerne la dimension économique, étant donné le rôle important joué par les femmes en tant qu'actrices du développement local.

iv) La liaison entre migration, coopération et développement, comme enjeu central en termes de processus de création de richesse visant à réduire la pauvreté qui pousse les populations affectées à se déplacer apparaît, a priori, comme le domaine privilégié de tout processus de coopération et pourtant, au vu des faibles résultats déjà obtenus, c'est certainement celui dans lequel le plus d'imagination devra être déployée. En termes de coopération triangulaire, l'association d'opérateurs privés maghrébins (petites et moyennes entreprises et expertises individuelles, notamment) intervenant dans des pays du Sahel, en étant soutenus par des financements européens pour y développer des microprojets et donc aussi la microfinance peut constituer un axe important permettant d'insuffler une dynamique nouvelle dans les deux ensembles du Sud à la fois. Dans le même sens, tout en accordant une attention importante aux envois de fonds des émigrés, le processus de coopération régionale devra aussi être conscient de leurs fortes limites – orientation massive vers la consommation courante des ménages, certes importante – et donc, des efforts à mener afin de parvenir à les diriger progressivement vers des affectations correspondant à des investissements en mesure d'améliorer de manière significative les conditions d'une croissance économique durable. Enfin, il est un thème de coopération tout à fait privilégié en raison de graves évolutions actuellement tout à fait prévisibles, c'est celui de l'extrême fragilité de la région pour tout ce qui se rapporte aux conséquences du changement climatique, notamment l'espace sahélien sur lequel pèsent les plus lourdes menaces qui, d'une manière ou d'une autre, affecteront directement les conditions de vie de populations nombreuses, conduisant ainsi nombre d'entre elles à se déplacer.

v) le renforcement du nombre et du volume des mouvements de population ainsi que la forte diversification de leur nature, notamment dans l'espace sahélo-saharien peuvent également, à leur façon, contribuer à générer et/ou aggraver des problèmes de sécurité au niveau de tout l'espace régional. Qu'il s'agisse bien évidemment d'abord de trafics concernant les personnes, constituant l'une des sources des migrations illégales, de trafics de marchandises de toutes natures, y compris celui portant sur les armes, ou de terrorisme lui-même, l'espace sahélo-saharien est devenu depuis quelques années, en raison de caractéristiques propres liées aux évolutions tant sociales qu'économiques et politiques dans les pays concernés, l'objet de préoccupations croissantes en termes de sécurité nationale et collective.

Qu'elles soient exprimées d'abord par les pays de la région eux-mêmes, par l'Union Européenne ou par des acteurs globaux tels que les USA, ces préoccupations font désormais partie de tout débat sur les perspectives de la région et, dès lors, s'imposent comme thème privilégié de tout processus de coopération qui serait appelé à y prendre place. C'est pourquoi dans ces domaines sensibles également la coopération triangulaire doit contribuer à renforcer les capacités des Etats concernés à prendre en charge les nombreux problèmes identifiés. Etant donné l'importance des défis attendus, la réflexion à mener devrait s'inscrire dans la perspective de mise en place de véritables mécanismes de prévention de crise et/ou d'alerte précoce et ce, en vue de la prise en charge des crises quelle qu'en soit la nature : humanitaire, naturelle ou politique.

En conclusion, il est évident que les conditions de fonctionnement d'un processus de coopération triangulaire dont la nécessité ne fait pourtant aucun doute sont encore loin d'être réunies en raison essentiellement des carences existantes au niveau des ensembles du Sud et ce, quelles qu'en soient les raisons : blocages politiques, faiblesses institutionnelles, manques de ressources. Dès lors, dans la perspectives des problèmes importants qu'est appelée à connaître la région et des effets de synergie à rechercher, il importe de concentrer une grande partie des efforts de la coopération régionale, en priorité, sur des programmes de renforcement de capacités visant à développer tout ce qui pourra amener les espaces du Sud à être en mesure de connaître, comprendre et maîtriser les importants phénomènes migratoires qui affecteront, d'une manière ou d'une autre, leurs espaces.

L'urgence de la prise en charge des problèmes soulevés est d'autant plus grande que, de toute évidence, par delà les rigueurs dont est déjà porteuse la crise économique actuelle et qui affecteront directement les conditions de vie des populations les plus pauvres et la disponibilité de ressources en vue du financement de l'aide publique au développement (APD), l'économie mondiale est aussi entrée dans une nouvelle phase appelée à durer. Elle sera nettement caractérisée par plus de contraintes de toutes natures (changements climatiques et compétition accrue autour des ressources, notamment) qui pèseront nécessairement de manière négative sur les perspectives de croissance des pays du Sud, et donc directement, sur leurs populations les plus vulnérables qui, depuis toujours, forment le potentiel migratoire le plus important et le plus disponible.



THE ROLE OF CIVIL SOCIETY

SECURITY AND INTEGRATION: A DIFFICULT COMPROMISE (Dr. Cristina DE LUCA)

Sicurezza e integrazione : un difficile compromesso

Quando si ragiona intorno alla grande questione dell'immigrazione immediatamente ci si ritrova a discutere di due grandi questioni quella dell'integrazione e quella della sicurezza dove spesso i due termini sono usati in maniera impropria a volte anche semplicistica o ideologica.

I due aspetti sono strettamente connessi ma nonostante ciò si tende a metterli in opposizione uno contro l'altro mentre la vera grande questione è quella di riuscire a costruire dei percorsi culturali, politici, sociali ed economici che comprendano e tengano insieme le due differenti istanze. Non può esserci integrazione senza sicurezza e viceversa, in un contesto di garanzia reciproca di certezza di diritti e di doveri.

La questione è tutt'altro che semplice: è una sfida complessa - non di un solo stato- in cui l'Europa può e deve giocare un ruolo importante e dove è altrettanto necessaria una stretta collaborazione con i paesi di provenienza dei migranti.

E' una sfida complessa per diverse ragioni che provo ad elencare almeno in modo sommario:

l'immigrazione è fenomeno strutturale del nostro tempo, destinato ad incidere profondamente nelle società occidentali ma nella più parti degli stati di destinazione dei migranti. Questo problema viene gestito come una emergenza continua. Ciò significa molto spesso provvedimenti e leggi che non guardano al di là dell'immediato, che non riescono a formulare ipotesi di lungo periodo dall'altro un ritardo culturale e sociale di comprensione del fenomeno migratorio e delle sue conseguenze con il risultato di una difficoltà diffusa a favorire la conoscenza di questa realtà.

l'immigrato è divenuto l'icona delle nostre paure e delle nostre insicurezze. Fa paura il diverso e il lontano, fa paura perché non si conosce, fa paura perché si ritiene che sia geneticamente portatore di instabilità sociale o di delinquenza. Il migrante suscita sospetto paura e ostilità perché lo si voglia o no è un veicolo di ibridazione, portatore di un' "altra" cultura. Il multiculturalismo è qualcosa che mette in gioco l'idea di società e costringe a rivedere alcune categorie ma senza possedere quegli elementi che possono aiutare a vivere la prospettiva di un futuro multiculturale non come una minaccia o come un qualcosa che ci costringerà a rinunciare alla nostra storia, alle nostre tradizioni e alla nostra cultura.

I cosiddetti modelli di integrazione più conosciuti, quello assimilazionista alla francese o quello multiculturale all'inglese hanno evidenziato nel tempo le criticità e i limiti. A fronte di ciò però non si arrivati- almeno in Italia- a definire un modello possibile o almeno a possedere dei principi di fondo condivisi che possono essere considerati come requisiti fondamentali per percorsi di integrazione.

l'immigrazione clandestina che continua ad essere uno degli aspetti più difficili delicati difficili per quanto riguarda le soluzioni durature, in quanto chiama in causa anche i rapporti e i possibili accordi con gli stati di provenienza e di transito.

Per superare il contrasto tra integrazione e sicurezza – che non è solo apparente ma che rischia di radicarsi nella quotidianità della vita delle persone – occorre un lavoro articolato con un mix di leggi, risorse economiche, buone prassi collaborazione tra i vari attori (forze politiche, sociali, dell'ordine, giudiziarie). Solo una cooperazione piena e una visione ampia può permettere di superare il gap che si crea fra l'immigrazione vissuta, quella raccontata e quella paventata e favorire dei meccanismi che creino sicurezza per tutti, con la consapevolezza che siamo dentro un percorso e che l'integrazione chiede tempi lunghi.

Cosa significa nel concreto:

- leggi e decreti ma anche prassi in cui sia certezza del diritto e chiarezza dei doveri. Non esiste un diritto che riguarda una parte così come gli obblighi non sono solo per i migranti ma esistono degli obblighi che riguardano anche chi accoglie;
- contrastare con intelligenza e forza la clandestinità e l'irregolarità. Ciò vuol dire, almeno per l'Italia, meccanismi più semplici pur rigorosi che regolano i flussi di entrata. L'irregolarità è spesso dovuta a concause legate a problemi burocratici e amministrativi e non ad una volontà di essere fuori dalle regole ed è cosa bene diversa dalla clandestinità, ma nello stesso tempo la condizione di irregolarità può portare alla marginalità sociale a comportamenti malavitosi. Nello stesso tempo occorre perseguire con determinazione – in un quadro anche internazionale - accordi con i paesi di provenienza volti non solo a contrastare il fenomeno dei clandestini ma a favorire ingressi ragionati e programmati;
- tutti i dati ci dicono che gli immigrati regolari hanno generalmente un alto tasso di interesse a integrarsi: occorre promuovere una effettiva parità dei cittadini immigrati con gli autoctoni. La partecipazione alla vita sociale e civile

è un forte incentivo all'integrazione. In tal senso le leggi sull'acquisizione di cittadinanza diventano fondamentali così come la possibilità di esercitare il diritto di voto nelle elezioni locali;

- occorre favorire la possibilità di una mixité positiva ed evitare le comunità separate. Il rischio oggi è quello della creazione di agglomerati urbani dove non esiste più la compresenza di diversi stati sociali ma la concentrazione di una determinata etnia con conseguenze che spesso sono negative.

Ci sono inoltre alcuni temi prioritari se si vuole vincere la sfida di una integrazione possibile. Sono aspetti che chiamano in causa in primo luogo le istituzioni nelle scelte di gestione del fenomeno immigrazione. Un primo è l'insegnamento della lingua: insegnamento per tutti, con una particolare attenzione agli alunni delle scuole e alle donne. La lingua è veicolo di trasmissione e di comunicazione, quindi un grande strumento di integrazione. Un secondo aspetto riguarda le donne che oggi rappresentano, almeno in Italia, la metà del popolo degli immigrati. I progetti per loro iniziative di supporto sono utili a rendere più partecipi e consapevoli. Le donne sono in molti casi un elemento di stabilità del nucleo familiare e di conseguenza progetti ed iniziative a loro dedicati possono essere un utile supporto a farle sentire parte di una comunità. Infine, occorre guardare con attenzione alle cosiddette seconde generazioni che rischiano problemi spesso di conflitto di identità e discriminazioni sottili. Anche in questo caso progetti che favoriscono l'incontro tra giovani di differenti storie e culture, autoctoni e nuovi cittadini, possono essere un forte veicolo di integrazione di senso di appartenenza ad una stessa realtà.

E' certamente un percorso complesso ma ineluttabile: la globalizzazione ha reso il mito dello stato culturalmente omogeneo ancora più irrealistico e costretto le maggioranze di ogni stato ad essere più aperte nei confronti del pluralismo e della diversità.

Come ho accennato ci sono molti nodi, ma la vera sfida è quella di trarre le conseguenze della trasformazione sociale che l'immigrazione ha contribuito a provocare.

L'integrazione richiede quindi un lavoro articolato che tenga conto dei migranti, delle loro esigenze, della loro tutela, ma che nello stesso favorisca la comprensione di questo fenomeno e delle sue caratteristiche da parte di chi accoglie e di chi si trova a convivere con questa nuova realtà. Occorre fornire strumenti di conoscenza, occorre assicurare, occorre assumere in

modo concreto le paure, ma nel contempo operare concretamente per dare risposte durature e concrete che riguardano tutti.

Non si tratta di fare concessioni, né di rinunciare a quelli che sono i principi fondamentali di uno Stato e alle sue regole, ma di assumere la consapevolezza, in primo luogo delle istituzioni, che esistono delle condizioni per realizzare una integrazione positiva e non subalterna, come invece sembra chiedere una grande parte della società.

INTEGRATION MAKES US SAFER

(Prof. Paolo MOROZZO DELLA ROCCA)

Ringrazio L'Istituto, per me è un piacere ed un onore essere qui. Parliamo di immigrazione, ma parliamo di immigrazione in un tempo in cui in Europa si parla di crisi economica, questo è un dato significativo centrale.

Questa crisi è resa forse ancor più problematica, in Italia, dalla crisi di fiducia nello Stato e nella politica. E questo accade proprio mentre sarebbero necessarie politiche lungimiranti capaci sia di preparare i nostri cittadini a vivere bene nonostante le circostanze divenute sfavorevoli sul piano internazionale, sia di proteggere le fasce deboli, includendole nei diritti di cittadinanza, senza indulgere nella ricerca e nella individuazione di nemici cui imputare un malessere che ha bene altra cause.

Non è chiaro se oggi davvero debba parlarsi di un'emergenza di sicurezza urbana riferita alla microcriminalità predatoria (italiana o di origine straniera); esiste però, certamente, un abuso mediatico di informazione o disinformazione che in materia di sicurezza e criminalità contribuisce al crearsi di una forbice pericolosa tra la realtà e la sua percezione, sia in senso allarmistico sia in senso ingiustificatamente minimalista.

Solo per semplificare: se è vero che scippi e furti sono in calo quasi ovunque (e non da ora), sono però in aumento tutti i fenomeni del disagio sociale giovanile, anche nelle sue derive violente; sono in aumento gli atti violenti di razzismo (specie tra i più giovani). Aumentano i reati contro le donne ed i minori; e nonostante l'introduzione di una legge abbastanza severa, l'Italia sarebbe il paese più dedito al turismo sessuale illecito (ciò spiega anche l'ottimo fatturato illegale della prostituzione in Italia, con vittime giovanissime).

Tuttavia l'Italia di 20 anni fa era probabilmente meno sicura dell'Italia di oggi. Ma ad essere veramente cambiata, nel nostro paese, è la composizione per ceti sociali, con l'indebolimento fatale della classe operaia come ceto organizzato e l'espandersi del lavoro non garantito, senza ammortizzatori sociali ciò che è particolarmente rilevante in questo tempo di crisi.

In questa nuova cornice sociale gli immigrati costituiscono la fascia più bassa della piramide, ce lo dicono tutti i dati, che tuttavia interessano poco perchè di dà per scontato che a loro spetti naturalmente questo ruolo: gli stranieri costituiscono il 6 % della popolazione occupata (pur rappresentando il 5 e qualcosa della popolazione non residente) ma subiscono il 12 % degli incidenti a lavoro con esito mortale, quindi con un incidenza doppia rispetto

alla popolazione; tuttavia producono il 10 % del PIL italiano, eppure, a parità di mansioni, sempre rigorosamente basse, guadagnano però il 40 % in meno del loro omologo italiano. Tengono alto il mercato il mercato delle case da abitazione con il 15 % degli acquisti, ma acquistano le case più brutte e periferiche, mantenendone alti i prezzi a beneficio dei venditori italiani che altrimenti non avrebbero acquirenti per case ridotte così male.

Essi costituiscono la componente meno anziana della popolazione (con unaprevalenza della fascia di età giovane-adulta, tra i 18 ed i 45).

Ed è proprio questa fascia dai 18 ai 45 anni, l'età in cui i criminologi riferiscono la maggiore capacità e propensione alla criminalità con destrezza che non è l'unica criminalità, ma è quella più evidente.

Oltre all'età, il nesso immigrazione e devianza trova poi altra spiegazione nella debolezza dell'inclusione sociale e nella collocazione alla base della piramide in tutte le prospettive possibili.

Secondo la legge dei grandi numeri a delinquere è soprattutto l'adulto giovane e comunque il lavoratore generico o saltuario come nell'Italia degli anni 60', solo che nell'Italia degli anni 60' a farlo erano autoctoni, oggi la legge dei grandi numeri ci dice che una certa incidenza sarà data dagli immigrati.

Una conferma ci viene dal lato su regolari e irregolari. Ci viene infatti spiegato che gli stranieri regolarmente soggiornati delinquono nella stessa percentuale degli italiani grossomodo, mentre il maggior numero dei delitti proverrebbe dai clandestini.

Ma si dimentica di spiegare, almeno per quanto riguarda l'Italia, che quattro quinti dei lavoratori stranieri oggi in possesso del permesso di soggiorno (al netto dei ricongiungimenti familiari) sono ex-irregolari o ex-clandestini (divenuti regolari un periodo tra i 2 e i 5 anni di presenza irregolare in Italia, a seguito di 5 sanatorie dall'87 ad oggi e di 17 decreti flussi che hanno funzionato, almeno in parte, come regolarizzazione delle presenze irregolari).

Va inoltre osservato che la rigidità della Bossi-Fini (che ora diverranno ancora maggiori) producono un pericoloso canale di ritorno alla clandestinità di stranieri già regolari (a causa del nesso troppo rigido tra contratto di lavoro e permesso di soggiorno). E' probabile che l'ondata di licenziamenti che attende i lavoratori italiani nel biennio 2008-2009 produrrà un serio incremento di nuovi irregolari che hanno come vittime stranieri che erano regolari, ma che perdendo il lavoro hanno perduto anche il diritto al permesso di soggiorno,

ma che naturalmente non torneranno nel loro paese e quindi rimarranno clandestinamente in Italia.

Mi pare dunque che nell'orizzonte della crisi economica l'obiettivo di una maggiore sicurezza per tutti debba trovare un passaggio necessario in interventi anche normativi che scongiurino l'irregolarità sostenendo la regolarità di chi è presente e favorendone l'inserimento.

Secondo questo diverso parametro di sicurezza, intesa come integrazione, credo che l'attuale legge italiana per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte degli immigrati produce danni sociali e enormi, soprattutto delle cosiddette seconde generazioni (quei ragazzi che sono starnieri, ma che non possiamo più definire immigrati).

Basti pensare che, in una proiezione di medio periodo (gli ultimi 10 anni) l'Austria, paese molto meno popoloso e più piccolo dell'Italia, ha prodotto in cifra assoluta un numero di naturalizzazioni a maggiore dell'Italia.

Il danno sociale che ne deriva è grave, però, soprattutto per le seconde generazioni parliamo, in particolare di circa 750 mila ragazzi stranieri oggi ancora minori d'età, dei quali circa 200 mila nati in Italia e molti altri nati all'estero, ma cresciuti in Italia.

Nel nostro paese un bambino straniero rimane straniero anche se in Italia ha vissuto quasi per intero potrà ottenere la cittadinanza solo al compimento dei 18 anni di età, ma solo se, alla nascita, i suoi genitori erano già regolarmente soggiornanti e legalmente residenti, e se lui stesso è rimasto legalmente residente per tutti i 18 anni della sua minore età. Questo significa che più dei due terzi dei ragazzi non diventeranno cittadini italiani.

Questo in prospettiva produce un danno sociale enorme.

La dissonanza tra l'esperienza esistenziale tutta italiana e quella giuridica, tutta straniera, provocherà già in età di adolescenza comportamenti radicalmente contestatori e distruttivi di sé come della realtà attorno.

La sicurezza non si costruisce così, ma con politiche lungimiranti.

Dispiace allora che l'altro sia l'orientamento normativo che l'Italia si appresta ad introdurre.

Il malinteso in cui cadono le politiche d'immigrazione mi sembra duplice: in primo luogo si rendono più esigenti i requisiti per ottenere e mantenere

la regolarità del soggiorno con l'effetto, non di avere meno stranieri, ma di aumentare il numero degli stranieri irregolari presenti in Italia, ma soprattutto, si rende ancora più difficile la vita di chi non è regolare, credendo così che combattere l'irregolarità significhi combattere gli irregolari, ma l'equazione è sbagliata.

Ad esempio nel disegno di legge che presto diventerà legge una norma di iscrizione anagrafica, cioè l'essere iscritti nei registri dei residenti, in uno dei comuni italiani, introdurrà, come requisito per le nuove iscrizioni, la responsabilità giuridica di un alloggio che abbia il certificato d'idoneità igienico-sanitaria nel mercato della casa italiana, più della metà delle case italiane, a mio parere, non sono in grado di esibire questo certificato, soprattutto nella gran parte dei comuni italiani, quelli più piccoli, col centro storico più antico e l'Italia è un paese di antica civiltà, ha case coi soffitti troppo bassi e con troppa poca luce alle finestre, quindi non ci sarà possibilità per molti di avere la residenza anagrafica; residenza anagrafica vuol dire godimento dei diritti sociali e tutte le forme anche minimali di sicurezza sociale.

Un'altra norma sta per introdurre la necessità per chi si rivolge a servizi di trasferimento monetario all'estero, l'obbligo di esibire il permesso di soggiorno, scopo della norma è impedire ai clandestini presenti in Italia di utilizzare un canale sicuro per praticare le rimesse alle proprie famiglie nel paese d'origine. E' una norma inutile, perchè questi servizi già richiedono l'esibizione di un documento d'identità e da quello già si può comprendere chi è regolare o qui non è regolare, ma introdurre quest'obbligo significa invitare i clandestini a smettere di essere irregolari e a diventare clienti di mafie povere che utilizzeranno e diventeranno gestori del mercato del trasferimento delle rimesse nei paesi d'origine.

Parranno norme di dettaglio, ma sono emblematiche insieme ad altre di un clima politico e di un attivismo normativo che non ha compreso il problema.

Si dimentica che ogni fallimento inclusivo è uno strappo alla questione sociale che facilita e produce l'insicurezza pubblica, sono ingenti le somme di denaro pubblico che lo Stato oggi destina alle misure di contrasto alla migrazione clandestina. Penso ai costi enormi che deriveranno dalla decisione di prolungare la detenzione nei centri pre-discussione fino a 18 mesi. Su 20000 reclusi nei centri di permanenza temporanea nel 2006, l'Italia è riuscita ad espellerne effettivamente 6000 al costo minimo di 15000 Euro per ciascuno di questi 6000. Io credo che sia folle pensare di combattere l'immigrazione clandestina con il sistema poi più costoso e meno efficace che possa esservi.

Contrastare l'immigrazione clandestina è compito in assoluto impossibile, ma parzialmente realizzabile con politiche sagge. Per questo mi farebbe piacere che anche l'ultima delle proposte di modifica normativa, l'introduzione del reato di migrazione clandestina sparisse dall'orizzonte politico del nostro paese.

La chiesa com'è giusto guarda agli uomini che rischiano la vita per arrivare in Italia e sostenere col lavoro la propria famiglia con simpatia. Il che non vuol dire cancellare la consapevolezza che essi così facendo infrangano le leggi e neanche che questo vuol dire pensare che le frontiere non debbano essere guardate e controllate.

Tuttavia queste persone non sono nè diversi nè peggiori da quei poveri italiani che con le valige di cartone fino a tutti gli anni 50' sono morti attraversando le frontiere; penso anche alla frontiera con la Francia che è qui ad un passo. Nulla più che povera gente.

Un famoso giornalista italiano, Gianantonio Stella, ha raccontato anni fa la storia di Mario :

Trambusti, giovane panettiere fiorentino di 26 anni, il cui negozietto a bagno di Ripoli, non gli bastava per campare la famiglia. Mario Trambusti è l'ultimo clandestino italiano caduto sul passo della morte tra Ventimiglia e Mentone, era il 1962, uomo onesto, tuttavia ignorante, Mario Trambusti non sapeva che da poco tempo le frontiere tra Italia e Francia erano ormai state aperte agli immigranti italiani, avrebbe potuto prendere il treno, non gli sarebbe successo nulla, andate però a chiedere ai suoi figli, ai suoi nipoti e ai suoi fratelli che sono ancora vivi, se loro pensano che il loro parente morto fosse un delinquente. Io credo che non vi risponderebbero così.

Tornando ad oggi e sostituiti i fiorentini di ieri con i tanti che dall'Africa vengono in Italia, io credo che se pure si comprenda la necessità di far valere il valore legale delle frontiere, è tuttavia importante mantenere il senso misurato delle cose, senza esagerare anche solo per debolezza se non per motivi umanitari.

Il problema del controllo delle frontiere è un problema di chi accogliere e chi respingere, non credo che mettere un' ammenda di 10000 euro a carico di quelli che arrivano in Italia darà un solo Euro allo stato italiano e servirà anche solo poco a garantire la sicurezza delle nostre frontiere.

THE VALUE OF THE TERRITORIAL NETWORK

(Dr. Oliveira FORTI)

Il valore delle reti territoriali

In un momento nel quale abbiamo espresso forte preoccupazione per le misure governative adottate o paventate sul fronte dell'immigrazione, anche il tema dell'accoglienza rischia di soffrire del nuovo assetto normativo e, più in generale, dell'approccio quasi esclusivamente securitario con cui si affronta la materia.

Chi si occupa oramai da diversi anni delle questioni relative all'accoglienza di cittadini stranieri conosce, apprezza e sostiene il lavoro in rete che viene svolto nel nostro paese dalle istituzioni e dagli enti di tutela. La dimensioni verticale della rete è garantita dal costante rapporto che le organizzazioni di terzo settore mantengono con i ministeri preposti, come nel caso dell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati attuata attraverso il sistema Sprar (Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) che rappresenta peraltro, nel complessivo panorama dei servizi dedicati agli stranieri, l'unico istituzionalizzato, l'unico che la legge ha preposto all'accoglienza mirata all'inserimento e all'autonomia dei beneficiari.

La rete orizzontale, invece, è garantita dal lavoro che quotidianamente gli enti di tutela svolgono a sostegno degli immigrati attraverso uno stretto rapporto tra i singoli organismi e, all'interno degli stessi, tra le varie articolazioni territoriali. La Caritas Italiana, in questo senso, ha dimostrato negli anni di poter contare su un diffuso network in grado di rispondere, anche in emergenza, con interventi mirati a sostegno dei cittadini stranieri presenti sul territorio.

Tuttavia l'attuale sistema di accoglienza sembra scontare sempre più il fatto di non riuscire a funzionare al meglio in assenza di un quadro di riferimento certo, all'interno del quale poter inserire armoniosamente i vari interventi predisposti per l'accoglienza di cittadini immigrati.

Quest'anno, in particolare, si è assistito alla proliferazione di attori coinvolti nell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, ma con modalità, tempi e forme del tutto diversi ed eterogenei. Ci si riferisce ovviamente, ma non solo, ai vari centri nati su tutto il territorio nazionale per garantire una sistemazione ai numerosi richiedenti giunti con gli sbarchi estivi. Queste realtà, nate con provvedimenti amministrativi urgenti, si sono dunque sommate ai centri di prima accoglienza, ai Cara e ai servizi Sprar già esistenti, senza però un collegamento efficace con questi.

La difficoltà di collocare le tessere di questo complesso mosaico in un quadro definito di interventi ha reso molto problematica l'assistenza agli stessi beneficiari.

Le varie Caritas diocesane sul territorio hanno sperimentato, certamente al pari di altre realtà simili, la tensione fra due opposte volontà: quella di mettersi a disposizione delle istituzioni per reperire presso proprie strutture posti in cui accogliere i richiedenti che giungevano da Lampedusa e l'esitazione ad attivare un servizio così impegnativo di fronte alla estrema incertezza della sua durata e dunque al timore di non riuscire a collocare successivamente nel sistema nazionale di accoglienza (saturato, il più delle volte), né altrove, le persone accolte, alla scadenza della convenzione con le istituzioni.

Entrambe queste situazioni si sono effettivamente concretizzate.

Con l'ordinanza volta a fronteggiare l'emergenza sbarchi diverse Caritas diocesane hanno messo a disposizione una sistemazione per alcune centinaia di persone fra la Sicilia e il Friuli, ma almeno altrettante hanno preferito non rischiare di trovarsi dopo pochi mesi, finita l'emergenza, nell'obbligo morale di continuare un servizio senza avere più la materiale possibilità occuparsi dell'assistenza e dell'esistenza delle persone accolte.

In questa proliferazione di strutture e centri destinati all'accoglienza, i centri governativi non sono stati sempre in grado di assorbire l'elevata domanda di posti per le persone in uscita dai vari centri di cui sopra, pur continuando a rimanere l'unico imbuto, a livello istituzionale, in cui dovrebbero convogliare questi destinatari.

Un altro elemento critico è certamente l'impatto che un siffatto sistema ha con la realtà, che lo limita anche nel suo concretizzarsi a livello territoriale: accade dunque che progetti ben formulati, che tentano di svilupparsi nel modo più competente, più attento all'utente, si scontrino con le esigue possibilità di una vera e propria autonomia all'esterno a causa, ad esempio, delle difficoltà a reperire un alloggio o un lavoro, non solo per motivi di chiusura per così dire culturale del territorio, ma anche per l'oggettiva difficoltà delle condizioni del territorio su cui insistono.

Queste dunque sono state e sono, agli occhi di chi è parte di questa complessa realtà, alcune delle lacune, forse anche le meno gravi, del complessivo sistema delle misure in favore dei cittadini immigrati ed in particolare dei richiedenti protezione internazionale.

Lacune che sembrano però in gran parte derivare dall'approccio con cui si affronta la questione complessiva. Riteniamo infatti che siano maturi i tempi per affrontare un ripensamento complessivo delle misure predisposte dedicando particolare attenzione alle potenzialità insite nelle varie reti territoriali oggi esistenti.

Uno sforzo ulteriore dovrebbe essere dedicato alla costruzione di un percorso più unitario nel passaggio fra i vari anelli creando quasi la condizione per cui ogni intervento sia l'ideale prosecuzione dell'altro.

Si tratta evidentemente di un'opera di razionalizzazione complessiva e di supervisione generale che richiede una precisa volontà politica di impegnarsi in favore di essa, superando o quantomeno restringendo notevolmente la sola ottica degli interventi in emergenza.

C'è poi anche un'istanza culturale molto pressante, su cui occorre lavorare per rendere realmente più efficaci gli interventi che si realizzano attraverso i servizi.

In un momento nel quale c'è bisogno di comunicare in maniera corretta su alcuni temi, attraverso strumenti nuovi e improntati alla correttezza e al rispetto dei diritti, è certamente un risultato importante l'approvazione della Carta di Roma da parte dell'Ordine dei giornalisti e della Federazione della Stampa Italiana.

Dunque, in un clima improntato sempre più all'intolleranza, è necessario ritrovare le giuste coordinate per spezzare il corto circuito creato da paura, insicurezza e razzismo.

CONCLUSION

(Dr. Richard PERRUCHOU)

1. Nous avons commencé par dresser un hymne à la Méditerranée, carrefour des civilisations, des cultures et des sociétés, relevant l'importance stratégique de la région et le modèle qu'elle peut constituer notamment au regard de l'intégration des migrants. Nous avons également manifesté une unanimité réconfortante pour réaffirmer la centralité des droits de l'homme des migrants, leur unicité, leur universalité, insistant sur le besoin d'une coopération mutuelle, d'une responsabilité partagée et dynamique dans la protection des droits des migrants.
2. Très vite, des lézardes ou des fissures sont apparues dans ce tableau : on a fait observer que le paysage politique avait changé et que la situation économique était préoccupante. La libre circulation des personnes prônée dans l'immédiat après-guerre a aujourd'hui une autre signification, elle est hérissée de barricades et d'obstacles, au point que le principe s'est peut-être mué en exception, et la liberté de se mouvoir s'est parfois transformée en nécessité.
3. Si l'on a reconnu le foisonnement de normes internationales protégeant les droits des migrants, on a constaté et déploré dans le même temps le nombre insuffisant de ratifications, notamment de la Convention de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; plus grave encore, on a noté avec inquiétude le fossé grandissant existant entre les textes et leur application : le déficit de mise en œuvre du droit international de la migration est sans conteste une plaie ouverte et profonde que l'on doit soigner de toute urgence.
4. La Convention de 1990 a été évoquée à plusieurs reprises et des efforts ont été faits pour en présenter une analyse objective et complète. Cette Convention fait l'objet de lectures contrastées, d'appréciations contradictoires selon que l'on se trouve sur la rive méridionale ou septentrionale de la Méditerranée. Il y a fort à parier que les incompréhensions perdureront. Malgré cela, la Convention inspirera des législations nationales, suscitera des bonnes pratiques, et ancrera un peu plus dans les mœurs l'obligation des Etats de coopérer dans la gestion de la migration.

5. La migration irrégulière a tenu le haut du pavé, si l'on peut se permettre cette expression, avec des chiffres – imprécis et approximatifs – qui donnent parfois le vertige. Les Etats sont confrontés à des défis permanents : d'une part, leur obligation de faire respecter leur souveraineté, la sécurité de leurs frontières et de leur territoire, la lutte contre le terrorisme, même s'il faut se garder de faire l'amalgame entre terrorisme et migration irrégulière ; et, d'autre part, leur obligation de respecter les droits des migrants, sachant que c'est au cours de sa migration irrégulière que l'individu est le plus exposé aux violations de ses droits, à l'exploitation sous toutes ses formes. La situation des groupes particulièrement vulnérables, les femmes, les enfants, les mineurs non-accompagnés mérite une attention particulière dans ce contexte, de même que le besoin d'assurer aux demandeurs d'asile l'accès aux procédures et mécanismes de protection du droit des réfugiés. C'est lors de l'examen de la migration irrégulière que des opinions quelque peu sceptiques ont été émises, que le verre était nettement à moitié vide, plutôt qu'à moitié plein, peut-être parce que l'impression, parfois vérifiée, est donnée d'un manque de volonté politique des Etats de combattre le phénomène et, lorsqu'il est combattu, les mesures prises s'attaquent plus aux effets qu'aux causes réelles.
6. Une mention spéciale a été accordée aux flux diversifiés, ou flux mixtes, où des personnes ayant des motivations diverses voyagent de concert. Les réfugiés ne sont pas des migrants ordinaires, il faut le rappeler, mais la migration internationale inclut celle des réfugiés et tout Etat a l'obligation d'assurer la protection des réfugiés dans le cadre de sa politique générale de migration : il n'y a donc pas incompatibilité entre protection des réfugiés et politique migratoire respectueuse des droits de l'homme. Dans la pratique, et l'exemple de Lampedusa le démontre fort bien, les opérateurs doivent partir des besoins pour y répondre par des actes de protection et d'assistance, sans qu'ils puissent se permettre le luxe d'engager de profondes discussions philosophiques sur les diverses formes et variations de protection. La responsabilité de secourir – en haute mer ou ailleurs – est le réflexe humain ou humanitaire primaire de l'Etat et d'autre acteurs autorisés, et ce geste transcende les considérations liées à la souveraineté de l'Etat et au contrôle des frontières : ce rappel devait être fait.
7. La traite des êtres humains a donné lieu à des échanges critiques. Au-delà du débat sur la question de savoir si la traite relève du droit pénal ordinaire ou constitue aussi une violation des droits

de l'homme – et il faut reconnaître que la traite, n'étant pas une relation d'Etat à victime, n'est pas juridiquement une violation d'une disposition des droits de l'homme – la lutte contre la traite est un combat inégal : le nombre de victimes est inconnu, il varie de 600.000 à 4 millions par année ; les trafiquants sont difficiles à identifier et la coopération internationale est lacunaire et largement déficiente. Le défi est donc multiforme et complexe. Si des efforts et mesures ont été mentionnés au titre de la protection des victimes et de la poursuite des trafiquants, rien – ou presque rien – n'a été dit sur les mesures à prendre en matière de prévention, d'information des victimes potentielles : n'est-ce pas par là qu'il faudrait commencer, si l'on veut traiter les causes et non les effets ?

8. Le binôme sécurité internationale et migration a soulevé des questions complexes : certaines touchent à des règles traditionnelles du droit international, par exemple l'atteinte portée à la liberté des mers par les contrôles qui y sont désormais exercés par les Etats. D'autres sont plus politiques, telle que l'utilisation abusive qui peut être faite de la migration pour résoudre un problème de sécurité nationale – ou en créer un chez le voisin. L'insuffisance de la coopération a, ici également, été soulignée, de même que la nécessité de porter l'accent sur la lutte contre le terrorisme plutôt que contre la migration irrégulière. Il a été rappelé que la préoccupation, en ce domaine, consiste à trouver le point d'équilibre entre assurer une meilleure sécurité et faciliter les mouvements légitimes, notamment à l'intérieur des espaces où a été établie la libre circulation des personnes. Le critère de la proportionnalité doit ici être invoqué et appliqué dans toute sa rigueur. Peut-être est-ce dû au manque de temps pour approfondir le débat, mais il était surprenant de constater qu'aucun commentaire n'a été fait par les pays de la rive sud de la Méditerranée sur la façon dont ils comprenaient ou interprétaient les mesures sécuritaires prises au Nord de la Méditerranée : la question demeure ouverte et mérite peut-être une table ronde distincte.
9. Les réponses concrètes de la coopération interinstitutionnelle, telle qu'elle se déroule en Italie, à Malte, en Espagne ont identifié quelques lignes de force et des convergences. Paradoxalement, nous sommes retournés à certains concepts fondamentaux et vérités premières. Ainsi, la problématique du développement – et le droit de rester ou de ne pas partir – ont ressurgi sur le devant de la scène ; de même, on a réaffirmé que la migration est un phénomène normal, une constante de nos sociétés, et ne devient un problème

que si elle est mal gérée. On a parlé du partage de la charge, même s'il faut préférer l'expression partage des responsabilités, tant il est vrai que le migrant ne doit pas être considéré comme un fardeau : il est parfois un fardeau, mais aussi une richesse. D'aucuns ont utilisé l'expression « migrant illégal », expression qu'il faut bannir du vocabulaire tant officiel que privé : ce glissement sémantique doit être arrêté. On a saisi l'occasion de critiquer un manque de cohérence juridique entre différentes branches du droit, bien que je demeure persuadé que le fond du problème est d'abord et surtout un manque de connaissance très inquiétant des règles de droit international en matière de migration : la formation des fonctionnaires nationaux est une priorité. On a enfin évoqué le retour et la réinsertion, mais le volet manquant dans notre discussion sur cette question était sans doute la voix, l'opinion des pays d'origine ou de transit de l'autre côté de la Méditerranée.

10. La coopération régionale nous a permis d'avoir un aperçu d'un système sophistiqué, l'Union européenne, avec un réseau de normes et de directives très dense ; nous avons parfois de la peine à suivre ses développements et à avoir une vue d'ensemble de la politique migratoire. Le dialogue avec le Sud, qu'il s'agisse du dialogue 5+5 ou du dialogue avec l'Union africaine, voire avec l'Union du Maghreb arabe, ne répond pas encore aux attentes des pays de départ, tant en ce qui concerne les opportunités de migration régulière que l'aide publique au développement. Le passage de la parole, du dialogue, à la mise en œuvre des déclarations d'intention constitue évidemment une pierre d'achoppement et une source de frustrations. C'est cependant au travers de ces processus consultatifs régionaux qu'une meilleure gouvernance de la migration est possible. Les expériences nationales ont montré la multiplicité des tentatives de réponse, tout en insistant sur le fait qu'une réponse exclusivement nationale est vouée à l'échec. L'illustration des évolutions démographiques d'ici l'an 2050, à laquelle il faut ajouter l'accroissement probable des disparités économiques, constitue une véritable bombe à retardement et seule une action concertée peut amener un début de solution. L'Afrique, qu'il s'agisse des pays riverains de la Méditerranée ou de l'Afrique sub-saharienne, doit poursuivre un dialogue plus ferme avec l'Europe, un dialogue tourné vers l'avenir, plutôt que centré sur le colonialisme et ses effets négatifs.

11. Enfin, les exposés sur le rôle de la société civile ont éclairé la relation dialectique qui existe entre sécurité au sens large et les divers degrés d'intégration, tout en rappelant que tous, migrants et nationaux, ont des droits et des obligations, et qu'il n'y a pas une barrière étanche entre immigration et naturalisation. La société civile peut inciter les Etats à anticiper les changements ou apporter les correctifs qui s'imposent, par exemple en matière de transfert de fonds. Le plus souvent, c'est toutefois le travail dans l'urgence qui est l'apanage des organisations non gouvernementales. Le rôle de la société civile, y compris le troisième pilier que semblent vouloir constituer les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, est crucial, car se sont souvent ces organisations qui sont les premières à être en contact avec les migrants, qu'ils soient en situation régulière ou non. Si leur rôle est crucial, il n'est cependant pas prioritaire : la responsabilité de protéger incombe aux Etats, les autres acteurs ont une responsabilité subsidiaire et les Etats ne doivent pas être invités à succomber à la tentation de se décharger sur d'autres acteurs de leurs responsabilités.
12. La question à laquelle il convient désormais de répondre est sans doute la suivante : qu'allons-nous faire après cette table ronde ? Quel suivi sera donné à ces débats enrichissants, mais parfois tronqués, tant il est vrai que chacun des thèmes abordés pourrait à lui seul faire l'objet d'une table ronde séparée ?

Une première activité concrète de l'Institut et de l'OIM consistera à publier les actes de cette table ronde, les contributions de tous les experts : un ouvrage de référence, témoin de notre réunion, sera donc disponible sous peu. Chaque expert est invité à faire parvenir à l'Institut le texte final de sa contribution.

D'autres activités concrètes ont été suggérées au cours des débats, par exemple la coopération avec d'autres centres existant en Europe ; on doit y ajouter la coopération avec des centres en Afrique. Une autre suggestion avait trait à l'analyse des relations entre droit international humanitaire et migration. Un autre domaine non mentionné mais d'actualité en période de morosité économique est la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination à l'égard des migrants ou, peut-être de manière plus générale, l'impact de la crise économique sur les migrations dans l'espace méditerranéen. La problématique du retour sous ses diverses formes mériterait également un examen plus approfondi. En matière de lutte contre la traite, la proposition a été faite que l'Institut et l'OIM développent

des bonnes pratiques, des éléments qui pourraient conduire à une meilleure coopération internationale.

Une activité à laquelle l'OIM attache une importance particulière est celle de la formation en droit international de la migration, dans son ensemble ou sous certains de ses aspects : ce besoin de formation pour les fonctionnaires nationaux a été souligné dans le contexte de la gestion des frontières au niveau européen et international ; c'est un domaine qui mérite notre attention.

Toutes ces suggestions seront analysées par l'Institut et l'OIM afin de déterminer dans quelle mesure une suite peut leur être donnée.

Le cadre informel offert par l'Institut de Sanremo est propice à ce genre de réunions et les thèmes abordés au cours de ces deux jours méritent un suivi. Quelle que soit la suite qui sera donnée, un correctif s'impose : une table ronde future devra être une véritable table ronde, avec peut-être moins d'experts – des exposés plus concis – afin d'allouer une place plus grande au dialogue entre tous les participants ; sur certains thèmes, le débat d'idées et l'échange d'expériences étaient absents. Si nous voulons modestement contribuer à ce que la Méditerranée devienne, ou redevienne, un facteur de cohésion et d'union, plutôt que de division, nous devons apporter ce correctif à nos rencontres, et peut-être organiser une rencontre sur la rive méridionale de la Méditerranée.

13. En votre nom, je remercie les interprètes qui ont rendu possible notre compréhension mutuelle. Un grand merci à toutes les personnes du secrétariat de l'Institut dont l'efficacité et le sourire sont appréciés. Mon ultime remerciement vous est adressé à vous, experts et participants, qui avez fait preuve d'un esprit de dialogue, d'ouverture et de respect de l'autre, contribuant à la réussite de cette Table Ronde.



ANNEXES

LIST OF PARTICIPANTS

Ms Magda ABDEL RAHMAN OMER

Adviser to the Minister, Central Department of Migration Affairs,
Ministry of Manpower and Emigration, Egypt

Ms Sohair ABDEL RAHMAN

Head, Central Department of Migration Affairs, Ministry of
Manpower and Emigration, Egypt

Mr. Fawzi Milad ABU ARGUB

Vice-Director, Department of International Law and Agreements,
Libya

Mr. Abdulssalam AL DIWIBI

Head of Libyan Committee for Draft Law for Refugees,
International Organization for Peace, Care and Relief, Libya

Mr. Matteo ANDRACCO

Intern, IIHL

Dr. Richard ARES

Strategic Development Office, Executive Support, FRONTEX,
Poland

Dr. Mamadou Lamine BA

Ministre, Conseiller Spécial du Président Abdoulaye Wade,
chargé des Affaires Internationales, Sénégal

Dr. Stefania BALDINI

Secretary-General, International Institute of Humanitarian Law,
Italy

Prof. Louis BALMOND

Université de Nice Sophia Antipolis, France – Membre, IIDH

Dr. Massimo BARRA

Vice-Presidente, Commissione Permanente Croce Rossa e
Mezzaluna Rossa, Ginevra

Dr. Cristina BARABINO

Consigliere Provinciale, Provincia di Imperia, Italia

Dr. Graziano BATTISTELLA

Direttore, Istituto Scalabrini, Italia

Mr. Hamid BENHADDOU

Chef de la Division des Organisations Internationales,
Département de la Coopération et des Relations Extérieures,
Conseil Consultatif des Droits de l'Homme, Maroc

Ms Nora BERDJA

Sous Directrice de l'Analyse et de la Prospective, Ministère des
Affaires Etrangères, Algérie

Dr. Gian Luca BERUTO

Assistant to the Secretary-General, International Institute of
Humanitarian Law, Italia

Dr. John BINGHAM

Head of Policy, International Catholic Migration Commission,
Switzerland

Senatore Avv. Gabriele BOSCATTO

Membro, Commissione Permanente sugli Affari Costituzionali e
Commissione Permanente sulle Politiche dell'Unione Europea,
Italia

Prof. Michel BOURBONNIERE

Legal Counsel, Department of Justice, PWGSC, Canada – Member,
IIHL

Commander Gianmatteo BREDA

Military Teacher (International Law and Military Regulations),
Italian Naval Academy - Member, IIHL

Mr. Andrea CAPPELLANO

Agente della Polizia di Stato, Italia - Membro Associato IIDU

Captain José CEBULAR

Course Director, RACVIAC – Centre for Security Co-operation,
Croatia

Comandante Paolo CERVELLI

Insegnante, Accademia Navale della Marina Militare, Italia

Mr. Ryszard CHOLEWINSKI

Migration Policy, Research and Communication (MPRC), IOM
Geneva

Ms Ivana CIRKOVIC

Social Inclusion Deputy Team Manager, Deputy Prime Minister
Poverty Reduction Strategy Implementation Focal Point, Serbia

Dr. Angelo CIUNI

Vice Prefetto, Capo Ufficio Coordinamento, Ministero
dell'Interno, Italia

Prof. Philippe DE BRUYCKER

Institute for European Studies, Law Faculty, Université Libre de
Bruxelles, Belgium

Dr. Cristina DE LUCA

già Sottosegretario di Stato, Ministero per la Solidarietà Sociale,
Italia

Mr. Damtew DESSALEGNE

Deputy Regional Representative, UNHCR Office, Italy

Prof. Marcello DI FILIPPO

Dipartimento di Diritto Pubblico, Università di Pisa, Italia

Mr. Seif Eddine FLISS

Head of IOM Division, General Directorate for Organizations and
International Conferences (DGOIC), Ministry of Foreign Affairs,
Tunisia

Dr. Oliviero FORTI

Responsabile, Ufficio Immigrazione, Caritas Italiana

Dr. Michael FRENDU

MP, Chairman, Foreign and European Affairs Commission of
the Maltese Parliament, House of Representatives, the Palace,
Republic of Malta

Avv. Marina GORI

Italia

H.E. Ambassador Nedžad HADŽIMUSIĆ

Director, RACVIAC Centre for Security Co-operation for South-East Europe, Croatia

Mr. Ahmed IBRAHIM

Counsellor, International Legal Affairs Department, Ministry of Foreign Affairs, Egypt

Mr. Mohamed ISMAIL

Dr. Vittorio LELLI

Croce Rossa Italiana

Dr. Federica MARENCO

Intern, IIHL

Mr. Jonathan MARTENS

Counter- trafficking Specialist, Assisted Voluntary Return and Counter-trafficking (AVRCT), IOM Geneva

Prof. Anne MILLET-DEVALLE

Maître de Conférences, Université de Nice-Sophia Antipolis, France

Ambassador Maurizio MORENO

President, International Institute of Humanitarian Law, Italy

Prof. Paolo MOROZZO DELLA ROCCA

Comunità di Sant'Egidio, Italia

Ms Simona MOSCARELLI

Project Officer, Praesidium Project, IOM Italy

Mr. Chaibou MOUSSA

Magistrat, Ministère de la Justice, Niger

Prof. Mohamed Saib MUSETTE

Research Master, Centre de Recherche en Economie, Algérie

Mr. Omar NASHABE

Advisor to the Minister of Interior, Ministry of Interior, Lebanon

Dr. Ndioro NDIAYE

Deputy Director General, IOM Geneva – Council Member, IIHL

Dr. Anne Grethe NIELSEN

Coordinator of the Round Table – Member, IIHL

Dr. Mario PEDRO

Head of Department, Aliens and Border Service, Portugal

Dr. Richard PERRUCHOUD

Director, International Migration Law and Legal Affairs
Department, IOM Geneva - Member, IIHL

Prof. Ryszard PIOTROWICZ

Department of Law, University of Aberystwyth, United Kingdom

Judge Fausto POCAR

Professor of International Law, University of Milan; President,
International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia -
Vice-President, IIHL

Prof. Michail-Thalis POULANTZAS

Member, Administrative Board, Hellenic Migration Policy
Institute, Greece

Dr. Vilma PREMTI

Advisor, Minister of Labour, Social Affairs and Equal Opportunities,
Albania

Dr. Sara ROSSI

Intern, IIHL

Mr. Nadji SAFIR

International Consultant, France

Dr. Ana Isabel SÁNCHEZ-RUIZ

Directorate-General Justice, Freedom and Security, Migration
and Borders, European Commission, Belgium

Ammiraglio Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE

Former Italian Representative to the Military Committee of NATO
and to the Military Committee of the EU, Italy – Member, IIHL

Dr. Emanuele SCHIBOTTO

Intern, IIHL

Dr. Giustino SCIACCHITANO

Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia, Italia

Mr. Osama SEDIQ

Programme Co-ordinator, International Organization for Peace,
Care and Relief, Libya

Capitano (V) Giuseppe SIRAGUSA

Consigliere Speciale del Presidente, Istituto Internazionale di
Diritto Umanitario, Italia

Commissaire en Chef de la Marine Eric STEINMYLLER

Sous-Chef d'Etat Major de la Force d'Action Navale, Marine
Nationale, France

Dr. Joaquin TAMARA

Vice-Director, International Relations and Immigration, Ministry
of Interior, Spain

Ms Nihada TANKOVIC

Senior Expert Associate, Sector for Migration, Ministry of
Security, Bosnia and Herzegovina

Mr. Ammar TANTUSH

Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération
Internationale, Libye

Mr. Khalil TAZARKI

Head of Division, Ministry of Foreign Affairs, MAE Word Hilton,
Tunisia

Dr. Kristina TOUZENIS

Project Manager, Vulnerable Groups, Women & Children, IOM
Italy - Associate Member, IIHL

Ms Maria TSOLIA

Member, Administrative Department, Hellenic Policy Migration Institute, Greece

Mr. A. Melih ULUEREN

Deputy Director General for Migration, Asylum, Visa, Ministry Foreign Affairs, Turkey

Hon. Dr. George VELLA

Member of Parliament, House of Representatives Standing Committee on Foreign and European Affairs, Republic of Malta

Prof. Michel VEUTHEY

Associate Professor, IDPD, University of Nice Sophia Antipolis, France - Vice-President, IIHL

Ms Olga WASKIVSKA

Associate Professor, International Solomon University, Expert, Institute for Legislation of the Verkhovna Rada, Ukraine

Mr. Alexandros ZAVOS

President, Hellenic Policy Migration Institute, Greece

Colonel Mohammed ZEYAD ABDULGHANI

International Centre for Trade Union Rights, Iraq

HUMANMED

Dr.ssa Anna Franca DIDONNA

Dr. Giovanni SANTORO

AGENDA

15 DECEMBER 2008

Introductory Remarks and Welcome

Ambassador Maurizio MORENO, President, IIHL, Sanremo
H.E. Dr. Ndioro NDIAYE, Deputy Director General, IOM, Geneva
- Council Member, IIHL
Senator Gabriele BOSSETTO, Member, Permanent Commission
for Constitutional Affairs and Permanent Commission for
European Union Policies, Sanremo

SESSION I

Moderator: Prof. Michel VEUTHEY- Vice-President, IIHL, Geneva
Associate Professor, I.D.P.D, University of Nice Sophia-Antipolis

Overview of International Migration Law

“International Instruments”

Prof. Fausto POCAR, President, International Criminal Tribunal
for the Former Yugoslavia, The Hague - Vice-President, IIHL

“New Challenges”

Dr. Richard PERRUCHOUD, Director, International Migration Law
and Legal Affairs Department, IOM Geneva – Member, IIHL

“Migrant Workers’ Rights and the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families”

Dr. Ryszard CHOLEWINSKI, Migration Policy, Research and
Communication, IOM Geneva

SESSION II

Moderator: Prof. Michel VEUTHEY, Vice-President, IIHL, Geneva;
Associate Professor, I.D.P.D, University of Nice Sophia-Antipolis

Challenges of Irregular Migration: Addressing Mixed Migration Flows “Overview”

Dr. Graziano BATTISTELLA, Director, Scalabrini Institute, Rome

“Refugees and Asylum Seekers”

Mr. Damtew DESSALEGNE, Deputy Regional Representative,
UNHCR Office, Italy

“Vulnerable Groups: Children and Women”

Dr. Kristina TOUZENIS, Project Manager, IOM, Italy

SESSION III

Moderator: Dr. Mamadou LAMINE BA, Minister, Special Advisor
to the President Abdoulaye Wade in charge of International
Affairs, Republic of Senegal

Trafficking and Smuggling

“Trafficking in Human Beings – Developments in Protection”

Prof. Ryszard PIOTROWICZ, Law School, Aberystwyth University,
UK

“Prosecution of Perpetrators”

Dr. Giustino SCIACCHITANO, Deputy Chief Anti-Mafia Prosecutor,
Italy

“Legal Aid to Incoming Migrants - IOM Sicily Operations”

Ms Simona MOSCARELLI, Project Officer, IOM, Italy

SESSION IV

Moderator: Dr. Mamadou LAMINE BA, Minister, Special Advisor
to the President Abdoulaye Wade in charge of International
Affairs, Republic of Senegal

Migration and International Security

“Migrants Arriving by Sea”

Admiral Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE, Former Italian
Representative to the Military Committee of NATO and to the
Military Committee of the EU, Italy – Member, IIHL

**“Challenges of the European Union in Border Management – the
FRONTEX perspective”**

Mr. Richard ARES, Strategic Development Officer, EU FRONTEX,
Poland

“Community and International Legal Aspects of Sea Border Control”
 Ms Ana I. SANCHEZ-RUIZ, Directorate-General, Justice, Freedom
 and Security, Migration and Borders, European Commission,
 Belgium

16 DECEMBER 2008

SESSION V

Moderator: Prof. Louis BALMOND, University of Nice Sophia-
 Antipolis - Member, IIHL

Operational Responses and Inter-Institutional Co-operation

“The Experience of Lampedusa”
 Dr. Angelo CIUNI, Vice-Prefect, Chief, Co-ordination Office,
 Ministry of Interior, Italy

“The Experience of Malta”
 Hon. Michael FRENDU, MP, Chairman, Foreign and European
 Affairs Committee, House of Representatives, Republic of Malta

“The Experience of Spain”
 Mr. Joaquin TAMARA, Vice-Director for Migration Issues, Ministry
 of Interior, Spain

“Mediterranean Co-operation of the Red Cross and Red Crescent National
 Societies”
 Dr. Massimo BARRA, Vice-Chairman, Standing Commission of
 the Red Cross and Red Crescent, Geneva

SESSION VI

Moderator: Prof. Louis BALMOND, University of Nice Sophia-
 Antipolis; Member, IIHL

Regional Co-operation

“The Policy of the European Union”
 Prof. Philippe DE BRUYCKER, Institute for European Studies,
 Université Libre de Bruxelles, Belgium

“The “5+5” Process”
 Dr. Musette Mohamed SAIB, Research Master, Centre de
 Recherche en Economie Appliquée pour le Développement,
 CREAD, Algeria

“The Experience of Morocco”

Mr. Hamid BENHADDOU, Chief, Division of International Organizations, Conseil Consultatif des Droits de l’Homme, CCDH, Morocco

“The Experience of Egypt”

Ms Magda ABDEL RAHMAN, Adviser to the Minister, Central Department of Migration Affairs, Ministry of Manpower and Emigration, Egypt

Other Experiences:

“The Experience of Albania”

Dr. Vilma PREMTI, Advisor to the Minister of Labour, Social Affairs and Equal Opportunities, Albania

“Perspectives of the Regional Co-operation”

Dr. Nadji SAFIR, International Trade and Development Consultant and Contractor – Former Special Advisor to the Algerian President, Algeria

“The Experience of Libya”

Mr. Abdulssalam AL DIWIBI, Head of Libyan Committee for Refugee Law, International Organization for Peace, Care and Relief, Libya

SESSION VII

Moderator: Ambassador Maurizio MORENO - President IIHL, Sanremo

The Role of Civil Society

“Security and Integration: a Difficult Compromise”

Dr. Cristina DE LUCA, Former under Secretary of State, Ministry of Social Solidarity - Member, IIHL

“Integration makes Us Safer”

Prof. Paolo MOROZZO DELLA ROCCA, University of Urbino, Community of St. Egidio, Italy

“The Value of the Territorial Network”

Dr. Oliviero FORTI, Head Immigration Office, Caritas Italiana

CLOSING SESSION

“Closing Remarks”

Dr. Richard PERRUCHOUD, Director, International Migration Law and Legal Affairs Department, IOM, Geneva – Member IIHL

Co-ordinator of the Round Table:

Ms Anne Grethe NIELSEN - Member, IIHL

PROGRAMMA

15 DICEMBRE 2008

Interventi di apertura e messaggi di benvenuto

Ambasciatore Maurizio MORENO, Presidente, IIDU, Sanremo
S.E. Dr. Ndioro NDIAYE, Vice Direttore Generale, OIM Ginevra -
Membro del Consiglio, IIDU
Sen. Avv. Gabriele BOSCATTO, Membro della Commissione
Permanente per gli Affari Costituzionali e della Commissione per
le Politiche dell'Unione Europea, Sanremo

SESSIONE I

Moderatore: Prof. Michel VEUTHEY - Vice Presidente, IIDU
Ginevra; Professore Associato, Università di Nizza Sophie-
Antipolis

Il diritto internazionale delle migrazioni

“Gli strumenti internazionali”

Prof. Fausto POCAR, Presidente Tribunale Penale per la ex
Jugoslavia, L'Aia - Vice Presidente, IIDU

“Le nuove sfide”

Dr. Richard PERRUCHOUD, Direttore, Ufficio Giuridico, OIM
Ginevra – Membro IIDU

“I diritti dei lavoratori migranti”

Dr. Ryszard CHOLEWINSKI, Politiche Migratorie, Ricerca e
Comunicazione, OIM Ginevra

SESSIONE II

Moderatore: Prof. Michel VEUTHEY, Vice Presidente, IIDU,
Ginevra; Professore Associato, Università di Nizza Sophie-
Antipolis

Il fenomeno dell'immigrazione irregolare: la gestione dei flussi migratori misti

“Panoramica generale”

Dr. Graziano BATTISTELLA, Direttore, Istituto Scalabrini, Italia

“I rifugiati e richiedenti asilo”

Dr. Damtew DESSALEGNE, Vice Rappresentante, Ufficio dell'ACNUR, Italia

“I gruppi vulnerabili: donne e bambini”

Dr. Kristina TOUZENIS, Responsabile progetti, OIM, Italia

SESSIONE III

Moderatore: Dr. Mamadou LAMINE BA, Ministro Consigliere Speciale del Presidente Abdoulaye Wade, incaricato per gli affari internazionali, Presidenza della Repubblica del Senegal

Il traffico e la tratta delle persone

“Il traffico di persone – sviluppi nella loro protezione”

Prof. Ryszard PIOTROWICZ, Università di Aberystwyth, Regno Unito

“L'azione legale contro i colpevoli”

Dr. Giustino SCIACCHITANO, Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia, Italia

“L'assistenza giuridica agli immigrati in arrivo – Le operazioni in Sicilia dell'OIM”

Dr. Simona MOSCARELLI, Esperta legale, OIM, Italia

SESSIONE IV

Moderatore: Dr. Mamadou LAMINE BA, Ministro Consigliere Speciale del Presidente Abdoulaye Wade incaricato per gli affari internazionali, Presidenza della Repubblica del Senegal

Le migrazioni e la sicurezza internazionale

“L'immigrazione dal mare”

Ammiraglio Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE, già Rappresentante militare italiano alla NATO ed alla UE, Italia – Membro IIDU

“L'Unione Europea e la gestione delle frontiere: la prospettiva di FRONTEX”

Dr. Richard ARES, Ufficio Sviluppo Strategico, FRONTEX, Polonia

“La Comunità Europea e gli aspetti legali internazionali concernenti il controllo delle frontiere marittime”

Dr. Ana I. SANCHEZ-RUIZ, Direzione Generale, Giustizia, Libertà e Sicurezza, Migrazioni e Frontiere, Commissione Europea, Belgio

16 DICEMBRE 2008

SESSIONE V

Moderatore: Prof. Louis BALMOND, Università di Nizza Sophia-Antipolis - Membro, IIDU

Risposte operative e cooperazione inter-istituzionale

“L’esperienza di Lampedusa”

Dr. Angelo CIUNI, Vice Prefetto, Capo Ufficio Coordinamento, Ministero dell’Interno, Italia

“L’esperienza di Malta”

On.le Michael FRENDU, MP, Presidente Commissione per gli Affari Esteri ed Europei, Parlamento, Repubblica di Malta

“L’esperienza della Spagna”

Dr. Joaquin TAMARA, Vice Direttore per l’Immigrazione, Ministero dell’Interno, Spagna

“La cooperazione mediterranea delle Società Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa”

Dr. Massimo BARRA, Vice Presidente, Commissione Permanente di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, Ginevra

SESSIONE VI

Moderatore: Prof. Louis BALMOND, Università di Nizza Sophia-Antipolis - Membro, IIDU

La cooperazione regionale

“La politica dell’Unione Europea”

Prof. Philippe DE BRUYCKER, Istituto per gli Studi Europei, Université Libre de Bruxelles, Belgio

“Gli accordi “5 +5””

Dr. Musette Mohamed SAIB, Research Master, Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement, CREAD, Algeria

“L’esperienza del Marocco”

Dr. Hamid BENHADDU, Capo Divisione delle Organizzazioni Internazionali, Consiglio Consultivo dei Diritti dell’Uomo, CCDH, Marocco

“L’esperienza dell’Egitto”

Ms Magda ABDEL RAHMAN, Consigliere del Ministro, Dipartimento Centrale per l’Emigrazione, Ministero del Lavoro e dell’Emigrazione, Egitto

Altre esperienze:

“L’esperienza dell’Albania”

Dr.ssa Vilma PREMTI, Consigliere del Ministro del Lavoro, Affari Sociali e Pari Opportunità, Albania

“Prospettive della Cooperazione Regionale”

Mr. Nadji SAFIR, Consulente, Commercio e Sviluppo Internazionale, Consigliere del Presidente Algerino, Algeria

“L’esperienza della Libia”

Mr Abdulssalam AL DIWIBI, Capo del Comitato Libico per il Diritto dei Rifugiati, Organizzazione Internazionale per la Pace, la Protezione ed il Soccorso, Libia

SESSIONE VII

Moderatore: Ambasciatore Maurizio Moreno, Presidente, IIDU, Sanremo

Il ruolo della società civile

“Sicurezza ed integrazione: un difficile compromesso”

Dr. Cristina De Luca, Già Sottosegretario di Stato, Ministero per la Solidarietà Sociale; Membro, IIDU

“L’inclusione ci rende sicuri”

Prof. Paolo MOROZZO DELLA ROCCA, Università di Urbino; Comunità di Sant’Egidio, Roma

“Il valore della rete territoriale”

Dr. Oliviero FORTI, Responsabile Ufficio Immigrazione, Caritas Italiana

SESSIONE DI CHIUSURA

Conclusioni

Dr. Richard PERRUCHOUD, Direttore, Ufficio Giuridico OIM, Ginevra – Membro IIDU

Coordinatore della Tavola Rotonda

Dr. Anne Grethe NIELSEN - Membro, IIDU

PROGRAMME

15 DECEMBRE 2008

Messages d'ouverture et de bienvenue

Ambassadeur Maurizio MORENO, Président, IIDH, Sanremo
S.E. Dr. Ndioro NDIAYE, Directeur général adjoint, OIM, Genève
- Membre du Conseil, IIDH
Sénateur Gabriele BOSSETTO, Membre, Commission Permanente
pour les Affaires Constitutionnelles et Commission pour les
Politiques Européennes, Sanremo

SESSION I

Modérateur : Prof. Michel VEUTHEY - Vice-président, IIDH,
Genève Professeur associé, Université de Nice Sophia-Antipolis

Le droit international des migrations

“Les instruments internationaux”

Prof. Fausto POCAR, Président du Tribunal Pénal pour l'ex-
Yougoslavie, La Haye – Membre du Conseil, IIDH

“Nouveaux défis”

Dr. Richard PERRUCHOUD, Directeur, Département du droit
international de la migration et des affaires juridiques, OIM
Genève – Membre IIDH

“Les droits des travailleurs migrants”

Dr. Ryszard CHOLEWINSKI, Département de Politique et
Recherche en Matière migratoire et Communications, OIM
Genève

SESSION II

Modérateur : Prof. Michel VEUTHEY, Vice-président, IIDH,
Genève; Professeur associé, Université de Nice Sophia-Antipolis

Les défis de l'immigration irrégulière: les flux migratoires mixtes

“Présentation générale”

Dr. Graziano BATTISTELLA, Directeur, Institut Scalabrini, Italie

“Les réfugiés et les demandeurs d'asile”

Mr. Damtew DESSALEGNE, Vice-Représentant, Bureau de
l'ACNUR, Italie

“Les groupes vulnérables : les femmes et les enfants”

Dr. Kristina TOUZENIS, Responsable de Projets, OIM, Italie

SESSION III

Modérateur: Dr. Mamadou LAMINE BA, Ministre Conseiller Spécial du Président Abdoulaye Wade chargé des Affaires Internationales, Présidence de la République du Sénégal

Le trafic et la traite de personnes

“La traite de personnes – le développement dans le domaine de la protection”

Prof. Ryszard PIOTROWICZ, Université d'Aberystwyth, Royaume-Uni

“L'action légale contre les coupables”

Dr. Giustino SCIACCHITANO, Vice-Procurateur National Anti-Mafia, Italie

“L'assistance juridique aux immigrants arrivants – Les opérations de l'OIM en Sicile”

Dr. Simona MOSCARELLI, OIM, Italie

SESSION IV

Modérateur: Dr. Mamadou LAMINE BA, Ministre Conseiller Spécial du Président Abdoulaye Wade Chargé des Affaires Internationales, Présidence de la République du Sénégal

Les migrations et la sécurité internationale

“Migrants arrivant en mer”

Amiral, Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE, Ancien Représentant Militaire à l'OTAN et à l'UE, Italie – Membre IIDH

“Les défis de l'Union Européenne concernant la gestion des frontières: la perspective de FRONTEX”

Dr. Richard ARES, Bureau du Développement Stratégique, FRONTEX, Pologne

“La Communauté Européenne et les aspects légaux internationaux concernant le contrôle des frontières maritimes”

Dr. Ana I. SACHEZ-RUIZ, Direction Générale, Justice, Liberté, Sécurité, Migration et Frontières, Commission Européenne, Belgique

16 DECEMBRE 2008

SESSION V

Modérateur : Prof. Louis BALMOND, Université de Nice Sophia-Antipolis - Membre, IIDH

Les réponses concrètes de la coopération interinstitutionnelle

“L’expérience de Lampedusa”

Dr. Angelo CIUNI, Vice-Préfet, Chef, Bureau de Coordination, Ministère de l’Intérieur, Italie

“L’expérience de Malte”

M. Michael FRENDU, MP, Président de la Commission pour les Affaires Etrangères et les Affaires Européennes, Parlement, République de Malte

“L’expérience de l’Espagne”

Dr. Joaquim TAMARA, Vice-directeur de l’Immigration, Ministère de l’Intérieur, Espagne

“La coopération méditerranéenne des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge”

Dr. Massimo BARRA, Vice-Président, Commission Permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève

SESSION VI

Modérateur: Prof. Louis BALMOND, Université de Nice Sophia-Antipolis - Membre, IIDH

La coopération régionale

“La politique de l’Union Européenne”

Prof. Philippe DE BRUYCKER, Institut pour les Etudes Européennes, Université de Bruxelles, Belgique

“Les accords “5+5””

Dr. Musette Mohamed SAIB, Maître de Recherche, Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement, CREAD, Algérie

“L’expérience du Maroc”

M. Hamid BENHADDU, Chef, Division des Organisations Internationales, Conseil Consultatif des Droits de l’Homme, CCDH, Maroc

“L’expérience de l’Egypte”

Dr. Magda ABDEL RAHMAN, Conseiller du Ministre, Département Central des Affaires Migratoires, Ministère de la Main d’œuvre et de l’Immigration, Egypte

D’autres initiatives :

“L’expérience de l’Albanie”

Dr. Vilma PREMTI, Conseiller du Ministre du Travail, des Affaires Sociales et de l’égalité des Chances, Albanie

“L’expérience de la Coopération Régionale”

M. Nadji SAFIR, Consultant, Commerce et Développement International, Conseiller du Président Algérien, Algérie

“L’expérience de la Libye”

M. Abdulssalam AL DIWIBI, Chef du Comité Libyen pour le Droit des Réfugiés, Organisation Internationale pour la Paix, la Protection et le Secours, Lybie

SESSION VII

Modérateur: Ambassadeur Maurizio Moreno, Président IIDH, Sanremo

Le rôle de la société civile

“La sécurité et l’intégration: un compromis difficile”

Dr. Cristina DE LUCA, ancien Sous-secrétaire, Ministère des Affaires Sociales - Membre, IIDH

“L’intégration nous rend plus sûrs”

Prof. Paolo MOROZZO DELLA ROCCA, Université d’Urbino, Communauté de Saint Egidio, Italie

“La valeur du réseau territorial”

Dr. Oliviero FORTI, Responsable, Bureau de l’Immigration, Caritas Italiana

SESSION DE CLOTURE**Conclusions**

Dr. Richard PERRUCHOUD, Directeur, Département du droit international de la migration et des affaires juridiques, OIM Genève

Coordinateur de la Table Ronde:

Dr. Anne-Grethe NIELSEN - Membre, IIDH

