

# CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale



SID

Society for International Development

39/2008

## **Stati africani e migrazioni La sfida dell'institution building**

**Ricerca-azione sulle politiche di alcuni  
Stati africani verso la diaspora**

*Lorenzo Coslovi, Angela Zarro  
Coordinamento di Ferruccio Pastore*

Ricerca condotta nell'ambito del programma

**DIASPORE PER LO SVILUPPO AFRICANO**

**OPPORTUNITÀ E OSTACOLI PER LA MESSA A PUNTO DI UNA STRATEGIA INTEGRATA**

Con il contributo della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Ministero degli Affari Esteri

**Aprile 2008**

## INDICE

<b>1. LE POLITICHE MIGRATORIE AFRICANE: UN NUOVO OGGETTO DI STUDIO .....</b>	<b>3</b>
<b>2. IL NORDAFRICA: DAL CONTROLLO ALLA PARTNERSHIP .....</b>	<b>6</b>
<b>3. L'AFRICA SUB-SAHARIANA: UNA CONOSCENZA ANCORA FRAMMENTARIA .....</b>	<b>9</b>
<b>4. RINFORZARE I LEGAMI CON LA DIASPORA E COINVOLGERLA NEI PROCESSI DI SVILUPPO DELL'AFRICA .....</b>	<b>10</b>
<b>5. I RISULTATI DELLA RICOGNIZIONE .....</b>	<b>13</b>
<b>6. DUE CASI STUDIO: EGITTO E SENEGAL .....</b>	<b>15</b>
<b>6.1. La politica emigratoria egiziana .....</b>	<b>15</b>
6.1.1. Le diverse tappe dell'emigrazione egiziana .....	17
6.1.2. La politica emigratoria egiziana: le istituzioni .....	20
6.1.3. La politica emigratoria egiziana, sfide e orientamenti .....	24
<b>6.2. Il quadro migratorio senegalese .....</b>	<b>32</b>
6.2.1. La politica migratoria senegalese: tra prevenzione e valorizzazione dei flussi .....	34
6.2.2. La questione migratoria nel quadro istituzionale senegalese: nuove sfide ed opportunità .....	37
6.2.3. Relazioni politiche con l'Italia e i Paesi di principale destinazione in Europa (Francia e Spagna) .....	40
6.2.4. Relazioni stato-diaspora: un'agenda in costruzione .....	42
<b>7. PRIME INDICAZIONI DI POLICY .....</b>	<b>46</b>
<b>ALLEGATO 1 .....</b>	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>58</b>

La ricerca, coordinata da Ferruccio Pastore, è stata realizzata da Lorenzo Coslovi e Angela Zarro. La prima parte ed il caso studio egiziano sono stati redatti da Lorenzo Coslovi. Il caso studio del Senegal è stato redatto da Angela Zarro. Il capitolo delle riflessioni conclusive è frutto di un lavoro congiunto. Si ringraziano tutti gli intervistati per la loro disponibilità, il loro impegno e la loro competenza.

## 1. LE POLITICHE MIGRATORIE AFRICANE: UN NUOVO OGGETTO DI STUDIO

Nella letteratura sulle migrazioni internazionali, le politiche migratorie dei paesi di origine hanno sinora ricevuto poca attenzione. L'influenza degli stati di origine, serbatoi di manodopera situati al sud del mondo, è stata generalmente subordinata alle richieste dei paesi sviluppati e confinata alla firma di accordi di lavoro; al reclutamento dei lavoratori (e in alcuni casi al loro ritorno); al controllo sulle uscite o, al contrario, alla facilitazione dell'emigrazione di alcune categorie di migranti (oppositori politici); alla protezione/controllo nei paesi di destinazione; alla canalizzazione delle rimesse.

La globalizzazione delle migrazioni ha tuttavia portato gli stati di origine al centro delle migrazioni internazionali. Pur senza procedere a una generalizzazione assoluta, si può asserire che, nello stesso modo in cui esiste una forte convergenza nelle politiche di immigrazione poste in essere dagli stati del nord del mondo – caratterizzate da un rafforzamento dei controlli in entrata e da un progressivo allargamento dei diritti per gli stranieri residenti<sup>1</sup> – si osserva una convergenza speculare nei paesi di origine verso la realizzazione di politiche per promuovere e mantenere i legami con le proprie comunità all'estero.

Sotto quello che Castles (Castles 2007) definisce come *developmental paradigm* – sebbene con ovvie peculiarità nazionali – all'interno di quadri geo-politici di riferimento diversi, grandi paesi di emigrazione come il Marocco, l'India, il Messico, la Turchia e le Filippine (ma lo stesso si potrebbe dire per paesi come l'Italia<sup>2</sup>, la Russia, la repubblica Dominicana, la Colombia o il Salvador) condividono un percorso che ha portato i rispettivi governi a intervenire in maniera molto più decisa nel controllo della propria emigrazione e soprattutto a ripensare i propri rapporti con la diaspora.

Non più traditori della patria o più prosaicamente lavoratori all'estero, ma “eroi nazionali”, “angeli dello sviluppo”, residenti all'estero, “fratelli e sorelle” espatriati, i migranti, o – se si vuole – le diaspore<sup>3</sup>, pur fra molte cautele, sono divenuti partner da corteggiare, parte integrante della costruzione degli stati di origine, della loro sopravvivenza e del loro sviluppo. Molti stati hanno riformato le proprie istituzioni o ne hanno create di nuove per rinforzare i legami con la diaspora, molti hanno cambiato le proprie leggi sulla cittadinanza ed esteso il diritto di voto ai propri cittadini oltre confine (Bauböck 2002).

Nel corso dell'ultimo ventennio si è assistito al moltiplicarsi di istituzioni e politiche dedicate a promuovere il mantenimento dei rapporti fra la madrepatria e le comunità emigrate, a proteggerne i diritti, l'identità culturale, a facilitarne l'integrazione nei paesi di destinazione, a promuoverne il ritorno reale o virtuale, a coinvolgere la diaspora economicamente e, in minor misura, politicamente nello sviluppo locale e nazionale dei paesi di origine.

Un'analisi approfondita dei motivi che sono alla base di questa evoluzione oltrepassa le finalità del presente rapporto. La costruzione di queste nuove policies avviene infatti all'interno di un territorio concettuale estremamente complesso e a tratti ambiguo, cui partecipa una pluralità di attori e che interroga fra gli altri i concetti di sovranità nazionale, di sicurezza internazionale, e di cittadinanza.

---

<sup>1</sup> Questa tendenza appare tuttavia rallentata di recente in importanti paesi di immigrazione come gli USA, l'Italia, l'Australia. Cfr. Bauböck 2002.

<sup>2</sup> L'Italia ha esteso il diritto di voto ai cittadini residenti all'estero il 20 dicembre 2001. Per una interessante analisi storica delle relazioni fra l'Italia e i propri emigranti si veda Choate 2007.

<sup>3</sup> Utilizziamo questo termine, ormai in uso nella letteratura sulle migrazioni, anche se esso non è scevro di complicazione. Va ad esempio rilevato come nel corso di alcune interviste realizzate con alcune ambasciate africane l'uso di questo termine sia stato rifiutato perché rimanda a concetti quali trauma, esilio e dispersione, ritorno, ed è quindi ascrivibile solo ad alcune diaspore (quella ebraica e palestinese ad esempio). Inoltre, il termine diaspora può suggerire una contrapposizione fra comunità all'estero e paese di origine, operando quindi in maniera diametralmente opposta alla necessità dei paesi di origine di ricostruire un rapporto di fiducia e di riavvicinarsi ai propri migranti.

In maniera estremamente schematica, a spingere gli stati di origine a riavvicinarsi ai propri migranti partecipano motivi di politica internazionale e nazionale, motivi economici e motivi di sicurezza. Fra i primi si possono citare a titolo di esempio la possibilità che la diaspora contribuisca a orientare positivamente la politica estera del paese di destinazione nei confronti del paese di origine, oppure che questa partecipi ai processi di transizione da regimi autoritari a sistemi democratici; fra i moventi di ordine economico, prevale ovviamente la necessità di mantenere alto e costante il flusso di rimesse e investimenti; e fra le motivazioni attinenti alla sfera della sicurezza, la necessità di controllare le comunità espatriate per il loro potenziale eversivo e per mantenere aperti i canali di emigrazione regolare.

Queste misure interagiscono con pratiche transnazionali promosse spontaneamente dai migranti – e facilitate dalla globalizzazione e dall’abbattimento dei costi dei mezzi di comunicazione – e con le politiche attuate dai paesi di destinazione, con le quali in alcuni casi possono coincidere e in altri divergere. In questo senso, le politiche di integrazione e di limitazione della mobilità poste in essere dai paesi del nord contribuiscono a modellare le relazioni fra paesi di origine e comunità all’estero. L’estensione del voto ai cittadini espatriati, l’apertura alla doppia cittadinanza, il sostegno a una integrazione che scongiuri i rischi dell’assimilazione<sup>4</sup> nei paesi di destinazione sono spesso risposte a politiche promosse unilateralmente dai paesi di destinazione.

Inoltre, la costruzione di queste politiche è fortemente caratterizzata e plasmata dalle particolarità geo-politiche regionali e dal momento storico in cui si iscrivono.

In tal senso, all’interno dello spazio migratorio euro-africano, l’emergenza di nuove politiche migratorie nei paesi di origine, oltre a essere una risposta alle opportunità e ai rischi offerti da una maggiore integrazione dei propri emigrati nei paesi di destinazione, è al contempo frutto di un’esigenza di maggior controllo sui flussi migratori e sulle comunità espatriate e risultato della priorità crescente accordata a policy capaci di legare migrazioni e sviluppo<sup>5</sup>.

La “transizione migratoria” sperimentata da diversi paesi nord-africani, divenuti anche paesi di transito e di immigrazione, il cambiamento dei *pattern* migratori all’interno del continente africano, il moltiplicarsi delle partenze direttamente dalle coste africane, la paventata sovrapposizione fra flussi migratori irregolari e altre dinamiche transnazionali illecite (traffici illeciti, terrorismo internazionale) hanno dato luogo a una sorta di “effetto cascata” dei controlli migratori, dai confini europei verso i paesi africani, obbligando questi paesi a riformare la propria legislazione e le istituzioni incaricate di controllare le migrazioni.

L’Europa, anche in virtù dell’incapacità di ridurre la pressione migratoria attraverso la repressione, il controllo e il contenimento ha iniziato a interessarsi a come ottimizzare le migrazioni in termini di sviluppo per i paesi di origine (de Haas 2007). All’interno del quadro concettuale di Migrazioni & Sviluppo, l’Europa e i paesi africani hanno iniziato recentemente a enfatizzare la possibilità di sperimentare alcuni schemi e modelli di migrazione temporanea e circolare<sup>6</sup> che permetterebbero una gestione più ordinata degli ingressi, una migliore integrazione lavorativa dei migranti e migliori ricadute in termini di sviluppo per i paesi di origine.

Questi due processi – l’esigenza di controllo e la crescente pervasività del paradigma Migrazioni & Sviluppo – convergono nell’investire gli stati africani di una importante responsabilità, e

---

<sup>4</sup> Si veda a tal proposito il recente richiamo del premier turco Erdogan ai rischi dell’assimilazione dei cittadini turchi in Germania. Durante una visita in Germania Erdogan ha spronato in maniera decisa un pubblico di migliaia di cittadini tedeschi di origine turca a integrarsi ma a non farsi assimilare. Cfr. “Erdogan: un crimine assimilare gli stranieri” *Corriere della Sera*, 13-02-2008.

<sup>5</sup> Commissione Europea 2005 European Commission (2005a), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Migration and Development: Some Concrete Orientations*, Brussels, 1.9.2005, COM(2005) 390 final.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione, *Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries* 16, maggio 2007. Per un’attenta analisi delle ambiguità e delle sfide poste dal Modello di Migrazione Circolare, si veda, Pastore, F., *Circular Migration Background note for the Meeting of Experts on Legal Migration* (Rabat, 3-4 March 2008).

rappresentano per questi una finestra di opportunità per iniziare a promuovere politiche tese a incentivare l'apporto positivo delle migrazioni sui contesti di origine e portare le migrazioni al centro delle proprie politiche di sviluppo socio economico.

Al contempo, questo nuovo ruolo assunto dagli stati africani pone anche alcuni importanti interrogativi conoscitivi e pratici. Per intraprendere qualsiasi iniziativa congiunta è necessario conoscere in che modo le migrazioni vengano pensate e gestite dai paesi di origine, in che misura le politiche migratorie esistenti in Africa si integrino con altre politiche di sviluppo e di crescita economica, in che misura possano convergere e divergere dalle necessità espresse dai paesi europei.

Con la parziale eccezione dell'Africa del Nord e di alcuni paesi dell'Africa occidentale e australe – da più tempo inseriti all'interno del sistema migratorio euro-africano o importanti poli migratori all'interno del continente africano – tale conoscenza risulta estremamente frammentaria ed episodica. I motivi di questa lacuna sono molteplici e possono essere ricondotti alla già citata disattenzione verso le politiche emigratorie *tout-court*, ancora più forte nel caso dell'Africa subsahariana, entrata solo recentemente all'interno di un sistema migratorio strutturato con l'Europa, alla difficoltà di reperire dati e informazioni su queste politiche e al fatto che, fatti salvi alcuni necessari distinguo, queste sembrano essere generalmente assenti.

Proprio per cominciare a colmare questo *gap* conoscitivo, nel 2008 CeSPI e SID hanno lanciato una prima consultazione con alcune delle Ambasciate dei principali paesi africani a Roma. Proseguendo in un dialogo iniziato nel 2006, sostenuto dal Ministero degli Affari Esteri italiano e terminato con la realizzazione della prima “Conferenza Internazionale su Migrazione e Sviluppo, sfide e opportunità per le relazioni euro-africane”<sup>7</sup>, durante i mesi di gennaio e febbraio 2008, è stato somministrato un questionario esplorativo bilingue (francese-inglese) a 24<sup>8</sup> ambasciate africane a Roma (Vedi Allegato 1).

Scopo del questionario era ricavare una prima fotografia delle istituzioni e delle politiche emigratorie dei paesi africani interpellati. Ai questionari, inviati per via telematica, hanno risposto solo nove sedi consolari (Tunisia, Algeria, Marocco, Mauritania, Ghana, Nigeria, Liberia, Capo Verde, Burundi). Con alcune delle sedi consolari e ambasciate (Ghana, Senegal, Nigeria, Capo Verde, Marocco, Mauritania) è stato inoltre possibile realizzare delle brevi interviste che hanno permesso di approfondire (e alle volte contraddire) alcuni aspetti di particolare interesse emersi dai questionari.

Per quanto la scarsa risposta delle ambasciate sia motivata anche da altri fattori (scarsità del personale, etc.), essa riflette indubbiamente anche un certo grado di persistente disinteresse verso il tema migratorio. Questa impressione è rinforzata dal fatto che molti dei questionari sono stati compilati solo in alcune parti e la loro utilità, ai fini della ricerca, risulta limitata e compromessa.

Nei paragrafi che seguono vengono brevemente indicate le informazioni di maggior interesse ricavate dai questionari, integrate laddove possibile con quelle emerse durante le interviste. Queste due fonti confermano e rinforzano ciò che emerge dalla letteratura e contribuiscono tratteggiare alcune macro-tendenze in atto nell'elaborazione delle politiche emigratorie in Africa.

---

<sup>7</sup> Si veda “Conferenza Internazionale Migrazioni e Sviluppo: sfide e opportunità per le relazioni euro-africane, Roma, 6 luglio 2006” organizzata dal CeSPI (Centro Studi Politica Internazionale) e SID (Society for International Development) e realizzata sotto l'alto Patronato del Presidente della Repubblica, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri – DGCS. (<http://www.cespi.it/PROG-CONVEGNI/CespiSidprogr-it.pdf>).

<sup>8</sup> Algeria, Angola, Burundi, Camerun, Capo Verde Congo Egitto Etiopia, Ghana, Kenya, Lesotho, Mauritania, Marocco, Madagascar, Mali, Mozambico, Nigeria, Tanzania, Tunisia, Sudan, Zambia.

## 2. IL NORDAFRICA: DAL CONTROLLO ALLA PARTNERSHIP

La prossimità, l'inserimento di ben più antica data all'interno del sistema migratorio euro-africano, l'importanza assunta dai flussi migratori all'interno delle relazioni internazionali con i paesi europei, la transizione migratoria in atto, hanno fatto delle migrazioni una delle priorità dei *policy makers* nordafricani. La letteratura sulle politiche emigratorie di questi paesi, sebbene ancora limitata, è certamente più ricca e approfondita di quanto non sia per il resto del continente africano. Questo soprattutto nel caso dei paesi del Maghreb e, in minor misura, per l'Egitto. Alla Libia, paese di immigrazione, e alla Mauritania, paese di ridotta emigrazione verso l'Europa<sup>9</sup>, è stata invece prestata meno attenzione.

Dagli anni '60 i governi del Maghreb (Algeria, Tunisia e Marocco) e più tardi anche l'Egitto (vedi oltre) promuovono la mobilità dei propri cittadini e da tempo l'emigrazione è parte integrante dei loro piani di sviluppo nazionale. (Fargues 2005). Negli anni immediatamente successivi all'indipendenza, le migrazioni assumono in questi paesi una doppia valenza: positiva per l'alleggerimento del mercato del lavoro, la produzione di rimesse e il ritorno di competenze; ma pericolosa per la minaccia che implicitamente portava al processo di costruzione dei nuovi stati nazione. Così ad esempio, la Tunisia e il Marocco promuovono e accettano in questi anni solo l'emigrazione "temporanea", capace di produrre ricchezza senza veicolare l'idea di un fallimento del processo di indipendenza e di costruzione del nuovo stato nazione. Questa ambivalenza perdura durante tutti gli anni '60 ma non impedisce che durante tutto il periodo del *guest-woker boom* (1963-1972) il Marocco e la Tunisia<sup>10</sup> (Kerdoun, 2008) cerchino accordi di manodopera con diversi paesi europei e creino uffici e strutture ad hoc per la promozione dell'emigrazione, la formazione e il reclutamento<sup>11</sup> e la canalizzazione delle rimesse. Nel caso del Marocco, durante gli anni '60, l'emigrazione agì anche come "valvola di sicurezza" per prevenire possibili tensioni politiche, soprattutto nelle aree a maggioranza berbera come il Rif e il Souss (De Haas 2008)<sup>12</sup>. La crisi energetica dei primi anni '70 sconvolse i *pattern* migratori euro-mediterranei e segnò un'importante svolta nelle relazioni fra paesi di origine e comunità espatriata. Ai timori per gli effetti di un ritorno di massa (almeno in Marocco e in Tunisia)<sup>13</sup> si sommò l'esigenza di promuovere l'emigrazione verso nuove destinazioni (i Paesi arabi e del Golfo) e di disegnare i rapporti con la comunità in Europa che da temporanea e da lavoro cominciava a divenire permanente e di ricongiungimento.

Per quanto riguarda invece l'Algeria, questo paese ha sempre espresso riserve rispetto all'emigrazione. Dal 1973 ha interrotto gli accordi di lavoro con la Francia, incoraggiando i propri emigrati a rientrare per partecipare allo sviluppo del paese sostenuto dalle riserve e dai giacimenti di gas e petrolio. Tuttavia, l'aumento della disoccupazione ha spinto anche Algeri ad assumere nel tempo un atteggiamento più favorevole verso l'emigrazione.

---

<sup>9</sup> L'emigrazione mauritana verso l'Europa ha avuto luogo soprattutto negli anni '60 e '80 e in direzione quasi esclusivamente della Francia e negli anni '90 verso gli Stati Uniti.

<sup>10</sup> L'Algeria aveva con la Francia un accordo di libera circolazione dal 1962 e adottò piuttosto un approccio di *laissez faire* all'emigrazione.

<sup>11</sup> Si possono citare a titolo di esempio l'Ufficio Emigrazione all'Interno del Ministero del Lavoro e in un secondo momento l'OFPE – Ufficio per la Formazione Professionale in Tunisia (poi OTTEEFP – Ufficio dei lavoratori tunisini all'estero, dell'impiego e della formazione professionale, poi diviso in OPETTE- Ufficio dell'impiego e dei lavoratori tunisini all'estero e OTE – Ufficio dei Tunisini all'estero), e l'Ufficio emigrazione all'interno del Ministero del Lavoro incaricato dei rapporti con i paesi con cui esistevano accordi di manodopera in Marocco.

<sup>12</sup> Oltre all'emigrazione berbera, il Marocco favorì l'emigrazione degli oppositori politici.

<sup>13</sup> Mentre la politica di aiuto al ritorno promossa dai paesi europei ebbe scarsi risultati e suscitò proteste in Marocco, questa fu incoraggiata dall'Algeria che forte delle proprie ricchezze petrolifere e per precise scelte politiche dipendenti dai difficili rapporti con l'antica metropoli scelse di sviluppare una politica simmetrica a quella francese incentivando i propri cittadini al ritorno. Anche la Tunisia promosse, con scarsi risultati, politiche di aiuto al ritorno.

Durante questa prima fase i rapporti fra gli stati di origine e la diaspora sono segnati dalla reciproca diffidenza e da un forte desiderio di controllo dei governi nordafricani sui propri cittadini all'estero. Questo controllo, esercitato attraverso le *amicales*, replicava il rapporto esistente in patria e rispondeva principalmente ai timori che la politicizzazione dei migranti nei paesi europei potesse alimentare processi di contestazione all'interno dei regimi. Inoltre, nella visione dei paesi nordafricani, il forte attivismo politico dei propri emigrati nei paesi di destinazione avrebbe potuto ripercuotersi negativamente sulle loro relazioni con i vicini europei e quindi inficiare la loro capacità di continuare a esportare manodopera.

La fine degli anni '80 e gli anni '90 segnano un importante cambiamento delle relazioni fra emigranti e paese di origine fino a questo momento plasmate da imperativi di ordine economico (rimesse e investimenti) e di sicurezza. Pur senza abbandonare la dimensione del controllo, la situazione politica ed economica interna, i cambiamenti qualitativi e quantitativi dei flussi emigratori, l'interazione con politiche migratorie e di integrazione promosse dai paesi di destinazione obbligano i paesi del Maghreb a ripensare le proprie relazioni con la comunità all'estero, a confrontarsi con la necessità di mantenere i legami oltre le prime generazioni e a interrogarsi sui limiti, i rischi e le possibilità dei processi di integrazione dei propri emigranti nei paesi di destinazione.

A partire da questi anni, i rapporti fra paesi di origine e comunità all'estero passa dal "controllo" al "corteggiamento" (de Haas 2006). Sia in Tunisia che in Marocco, nascono nuove istituzioni incaricate di rinforzare i rapporti con la diaspora all'estero, si promuovono misure per migliorare la canalizzazione delle rimesse e incrementare gli investimenti dei migranti nei paesi di origine e si avviano processi per la partecipazione politica dei migranti<sup>14</sup>. Nel caso tunisino, Ben Ali crea, alla fine degli anni '80, l'OTE (Ufficio dei Tunisini all'Estero) incaricato di studiare politiche per l'attrazione delle competenze e dei capitali economici dei Tunisini all'estero e mantenere i legami con le seconde generazioni. A tal fine il Governo promuove misure economiche ad hoc (conti in moneta estera, tassi preferenziali, sgravi alla dogana, status di residenti anche se non residenti) e vengono creati centri di investimento in ambasciate e consolati europei. Queste misure si realizzano all'interno di un recinto concettuale in virtù del quale la Comunità tunisina all'estero è parte della madrepatria da cui viene protetta e controllata e alla quale, pur integrandosi nei paesi di destinazione, deve lealtà e contribuzione.

In Marocco, per incrementare il volume delle rimesse e degli investimenti dei marocchini all'estero viene costituita la Banca Al Amal mentre, per rinforzare i legami con gli MRE (Marocchini Residenti all'Estero), vengono istituiti prima il Ministero per i Marocchini residenti all'estero con un ministro incaricato della CMRE (1990), chiuso a distanza di pochi anni perchè in contrasto con il Ministero degli Affari esteri, poi la Fondazione Hassan II, incaricata di ricostruire le relazioni con la diaspora e rompere con una tradizione di controllo e repressione incarnata dalle *Amicales*, e la Fondazione Mohamed V incaricata di facilitare le operazioni di ritorno estivo dei migranti. La creazione di queste istituzioni riflette una piena accettazione del ruolo transnazionale della diaspora marocchina. Abbandonato il rifiuto dell'integrazione nei paesi di destinazione, presente fino a quel momento nella retorica ufficiale, la politica emigratoria marocchina, "*politique d'Etat*"<sup>15</sup>, sostiene ormai la piena integrazione nei paesi di destinazione della propria comunità all'estero e si avvia verso la costruzione di un vero rapporto di partnership con questa.

Anche l'Algeria, che dagli anni '70 e dalla metà degli anni '80 ha abbandonato tutte le politiche di cooperazione con i paesi europei per promuovere la propria emigrazione, comincia ora a rivalutare la possibilità di introdurre politiche finalizzate all'esportazione della manodopera. Rispetto alle

---

<sup>14</sup> In Tunisia, Ben Ali introduce il diritto di voto all'estero per l'elezione presidenziale. In Marocco, durante gli anni '80 e '90 la comunità marocchina all'estero ebbe la possibilità di eleggere i propri rappresentanti all'estero. Si trattava tuttavia di un esperimento poco trasparente, monopolizzato dalla *Amicales* e destinato a interrompersi negli anni '90.

<sup>15</sup> Come ha evidenziato chiaramente il vice console aggiunto del Marocco a Roma, Bouleman, la politica migratoria del Marocco è una politica di Stato, non governativa. Intervista realizzata dagli autori, Roma, marzo 2008.

relazioni con la diaspora, l'azione del governo di Algeri risponde a due priorità: 1) la protezione dei migranti stabiliti all'estero (attraverso la concessione del voto per le elezioni presidenziali e legislative; la protezione amministrativa e civile espletata dai consolati e dalle ambasciate; la protezione culturale ed educativa realizzata attraverso l'insegnamento della lingua araba); 2) la mobilitazione delle risorse e delle competenze algerine all'estero, che è tuttavia ancora embrionale.

Al pari degli altri paesi dell'area, anche l'Algeria di è dotata recentemente di un Ministero Incaricato della Comunità Algerina all'Estero (Labdelaoui, 2008).

Al contrario degli altri paesi nordafricani, la Mauritania è entrata solo recentemente all'interno del sistema migratorio euro-mediterraneo. Il suo ingresso nella geografia dei flussi migratori irregolari via mare diretti alle Canarie l'ha portata al centro delle preoccupazioni di Madrid e, in seconda battuta, di Bruxelles. Il primo effetto di questa nuova situazione è stato il rafforzamento del Dipartimento dell'Immigrazione all'interno del Ministero dell'Interno, delle competenze e delle tecnologie a sua disposizione. In virtù di questa nuova situazione, la Mauritania ha potuto negoziare nuovi accordi migratori (formazione e reclutamento) con la Spagna<sup>16</sup>. Al contempo, l'ingresso nel sistema migratorio euro-mediterraneo ha portato anche la Mauritania a confrontarsi in maniera più convinta, anche se ancora embrionale, con le opportunità offerte dalla partecipazione attiva della diaspora. A livello nazionale, il *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) del 2006 contiene per la prima volta un riferimento esplicito alla necessità di un contributo deciso dei Mauritani all'estero<sup>17</sup>, e, quantomeno in Italia, le sedi consolari e le ambasciate sono state invitate a rinforzare i legami con la diaspora. Al pari delle altre ambasciate nordafricane a Roma, anche l'Ambasciata mauritana sostiene ad esempio la creazione di nuove associazioni in grado di raccogliere e rispondere alle esigenze, richieste e difficoltà della comunità mauritana in Italia, ancora numericamente molto ridotta. Per quanto riguarda le misure economiche introdotte per attrarre gli investimenti dei migranti, queste sono ancora limitate e riguardano solo i migranti che sono rimasti all'estero più di sette anni. Questi beneficiano di forti sconti alla dogana (60%) per l'introduzione di materiali e strumenti necessari alla realizzazione di attività commerciali in Mauritania. Per l'invio delle rimesse esistono al momento solo accordi con la Francia, dove l'esistenza di due banche mauritane permette di ridurre i costi dell'invio del denaro in patria.

Infine, anche rispetto al diritto di voto all'estero si registrano delle timide innovazioni; in particolare è stata riferita la volontà di organizzare due esperimenti pilota (in Francia e in Senegal) in occasione delle prossime elezioni presidenziali<sup>18</sup>. Per motivi politici interni, non vi sono invece significativi passi avanti verso la riforma della legge di nazionalità, che, a differenza degli altri paesi nordafricani, proibisce ancora la doppia cittadinanza<sup>19</sup>. Tuttavia, per i cittadini mauritani che acquisiscano una seconda nazionalità esiste la possibilità di riacquisire quella mauritana dopo 5 anni dal rientro in patria.

---

<sup>16</sup> L'Ambasciata mauritana a Roma ha inoltre espresso l'intenzione di richiedere delle quote di ingresso privilegiato anche all'Italia in occasione della prossima Commissione mista italo-mauritana. Intervista con Primo Consigliere, Mariem Mint Mohamed, Febbraio 2008, Roma.

<sup>17</sup> Il PRSP della Mauritania riporta: "si conta sul contributo dei Mauritani che vivono all'estero, attraverso la loro partecipazione nel dibattito pubblico e nel processo democratico, la promozione dell'investimento diretto estero (FDI), il trasferimento di tecnologie, know how". Viene inoltre indicata la necessità di una politica ad hoc per l'attrazione di *skilled workers* in grado di partecipare allo sviluppo del paese

<sup>18</sup> Intervista con Primo Consigliere, Mariem Mint Mohamed, Febbraio 2008, Roma. In teoria esistono già i Senatori dei Mauritani all'Estero, ma le modalità della loro elezione e il loro ruolo sono poco chiari.

<sup>19</sup> Sinteticamente, le resistenze a un cambiamento della legge sulla cittadinanza sembrano provenire dalla questione dei rifugiati mauritani in Senegal. Nel 1989, l'ex presidente mauritano Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya scatenò una caccia ai Mauritani di colore. Migliaia di Mauritani si rifugiarono in Senegal. Molte di queste persone hanno acquisito la nazionalità senegalese. Accettare la doppia cittadinanza significherebbe per la Mauritania dover far fronte a un ritorno di massa di queste persone, quando invece il loro rientro è stato a lungo al centro di trattative diplomatiche fra il governo senegalese, quello mauritano e l'UNHCR, risoltesi solo recentemente con un rientro scaglionato dei profughi nel corso di un anno. Al programma hanno tuttavia aderito finora solo 250 persone.



Il graduale passaggio dal “controllo” al “corteggiamento” delle diaspore che si registra nei paesi del Nordafrica è un processo estremamente delicato e differenziato. Ne disegnano i contorni la storia migratoria, le caratteristiche della diaspora e la situazione economica e politica all’interno dei paesi di origine. E’ chiaro in tal senso che la deriva autoritaria di Ben ‘Ali in Tunisia o i processi di liberalizzazione economica e di apertura democratica sperimentata dal Marocco alla fine degli anni ’90 producono sulle diaspore effetti estremamente diversi. Con tutti i limiti del caso, i processi di decentramento, la presenza di una società civile attiva, la lotta alla corruzione al momento dei rientri estivi hanno senza dubbio partecipato al maggiore attivismo della diaspora marocchina.

Allo stesso modo, i rapporti fra i paesi nordafricani e le proprie diaspore dipendono ovviamente da fattori esterni, il primo dei quali è la collocazione di questi paesi nello scenario internazionale e, in particolare, euro-mediterraneo.

Dal processo di Barcellona in poi le migrazioni sono divenute uno degli aspetti centrali delle relazioni internazionali e motivo di divergenza e attrito fra i paesi delle due rive del Mediterraneo. All’interno dello spazio euro-mediterraneo, la cooperazione in materia migratoria si è tradotta principalmente nell’esternalizzazione dei controlli migratori, scivolati dai confini europei verso quelli dei paesi nordafricani. Solo recentemente a questo approccio comincia ad affiancarsene uno maggiormente condiviso di “Migrazione & Sviluppo”, arricchito ora dalle ipotesi di schemi di “migrazione circolare” e “partenariati per la mobilità”. Questo secondo approccio, sebbene assolutamente embrionale e povero di contenuti reali, promette comunque di aprire interessanti spiragli per una politica concertata di valorizzazione delle iniziative e delle pratiche transnazionali realizzate spontaneamente dalle diaspore.

Negli ultimi anni un elemento che ha inciso nei rapporti fra gli stati del Nordafrica e la diaspora è senza dubbio la recrudescenza del terrorismo internazionale di matrice islamica. I timori prodotti dagli attentati terroristici sofferti dalle capitali politiche e economiche europee e nordafricane e le preoccupazioni condivise sulle due sponde del Mediterraneo per la diffusione del fondamentalismo islamico all’interno delle comunità immigrate in Europa rischia di pregiudicare il rapporto fra paesi di origine e diaspore nei paesi del Maghreb. L’urgenza di un maggior controllo sulle proprie comunità emigrate minaccia di riportare indietro le lancette dell’orologio e di inficiare gli sforzi realizzati dai paesi di origine per guadagnare la fiducia e gli investimenti della diaspora.

### **3. L’AFRICA SUB-SAHARIANA: UNA CONOSCENZA ANCORA FRAMMENTARIA**

In contrasto con un *trend* globale che sembra indicare una aumentata presa di coscienza del potenziale positivo dei fenomeni migratori (Zlotnik 2003), nonostante l’esistenza di una Strategia continentale diretta a incentivare il potenziale delle migrazioni in termini di sviluppo<sup>20</sup> – dal 2008 la diaspora Africana dovrebbe diventare ufficialmente la 6° regione dell’Unione Africana<sup>21</sup> – la maggior parte dei paesi dell’Africa sub-sahariana si caratterizza ancora per una disattenzione e/o una visione negativa dei fenomeni migratori.

In tal senso, i dati UN-ESA evidenziano ad esempio come la maggior parte dei paesi dell’Africa Subsahariana consideri in maniera neutra l’immigrazione e l’emigrazione verso e da il proprio paese, e come conseguentemente non abbia posto in essere politiche ad *hoc* per ridurre o incrementare le migrazioni (vedi tab. 1 e 2). Un’analisi puntuale dei *Poverty Reduction Strategy Papers* indica allo stesso modo come, a esclusione del Senegal, del Capo Verde e recentemente della Mauritania, la maggior parte dei paesi africani non inserisca le migrazioni all’interno delle strategie di riduzione

---

<sup>20</sup> Si vedano in particolare: “Strategy Framework for a Policy on Migration”, presentato dall’Unione Africana in occasione dell’High-Level Dialogue (2006), UA, Strategic framework for a policy in Migration.

<sup>21</sup> Conferenza Consultiva tra Unione e diaspora Africana, Parigi, 11-12 settembre 2007.

della povertà (Black, R., Crush, J. Peberdy, S. et al. 2006)<sup>22</sup>, e continui anzi a considerale negativamente, per il loro impatto sulle aree urbane, perché elemento di disgregazione sociale e motore di criminalità e malattia, o perché causa del maggior degrado delle terre e dell'aumento della povertà nelle aree rurali.

A tal proposito, un'analisi più dettagliata della *Survey* realizzata annualmente dal UNPD evidenzia come, in linea con una tendenza globale, anche in Africa si assista all'aumento dei paesi che hanno introdotto politiche dirette a limitare le immigrazioni. Ad esempio il numero di paesi che volevano ridurre l'immigrazione è passato da 2 (su 48 rispondenti) nel 1976 a 20 (su 53 rispondenti) nel 2001 (Zlotnik, H, op.cit.) Nel 2007, 7 paesi (su 40 rispondenti) ritenevano troppo alta l'immigrazione ma ben 13 hanno messo in atto politiche ad hoc per ridurle (vedi tab 1. e 2.).

Conformemente a questa visione, le migrazioni continuano ad essere considerate in maniera ambigua anche all'interno degli spazi regionali in cui dovrebbe vigere la libertà di movimento (Adepoju op.cit.).

Sebbene con alcune significative differenze, nel loro insieme, i Paesi dell'Africa sub-sahariana mancano di politiche migratorie in grado di integrare le migrazioni all'interno della propria strategia educativa, di frenare le migrazioni dalle campagne verso la città, di limitare il trafficking e le migrazioni minorili, e di generare un ambiente economico propizio all'investimento dei capitali dei migranti. Laddove esistenti, le politiche migratorie sono costruite a partire da una cronica mancanza di dati affidabili, e rimangono frammentate fra istituzioni diverse, disorganiche e centrate principalmente sulla riduzione o incremento dei flussi.

#### **4. RINFORZARE I LEGAMI CON LA DIASPORA E COINVOLGERLA NEI PROCESSI DI SVILUPPO DELL'AFRICA**

Da un'analisi della letteratura, emerge con chiarezza come il numero maggiore di iniziative si concentri nell'attrazione delle rimesse, nella lotta al *brain drain* e nel ritorno dei migranti qualificati. Dopo aver a lungo tentato di prevenire le partenze dei migranti qualificati, gli stati africani stanno ora tentando di coinvolgere la diaspora nei processi di sviluppo dei paesi di origine (Adepoju, 2006). All'interno di questo quadro generale, alcuni passi avanti sono stati registrati nel riconoscimento del valore e nella necessità di un maggior coinvolgimento della diaspora nei processi di crescita economica e di sviluppo dell'Africa. Queste iniziative possono avere un impatto positivo sullo sviluppo dei paesi di origine, ma non sempre hanno una ricaduta diretta sulla situazione di povertà in cui versa la maggior parte della popolazione africana.

L'attenzione della diaspora africana ai processi di trasformazione politica, economica e sociale dei paesi di origine, testimoniato dal moltiplicarsi di siti internet, programmi radiofonici e altri media, è ormai un dato certo e condiviso a livello teorico e politico. L'azione della diaspora, sia essa organizzata sulla base di un'appartenenza nazionale o continentale, si traduce in un apporto concreto alla riduzione della povertà, all'educazione, alla realizzazione di piccole e medie imprese, ai progetti di sviluppo rurale e comunitario<sup>23</sup>, in un trasferimento dal basso di conoscenze e di professionalità, in una forza lobbistica pronta ad influire sulle scelte di politica estera dei paesi di destinazione.

---

<sup>22</sup> Per un aggiornamento di questo studio, sono stati esaminati tutti i PRSP e successivi Progress Report disponibili sul sito dell'IFM e successivi al 2004 di: Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Capo Verde, Central African Republic, Ciad, Comore, Repubblica Democratica del Congo, Congo, Costa d'Avorio, Gibuti, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Niger, Nigeria, Rwanda, Sao Tomé, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia.

<sup>23</sup> Per una mappatura delle principali iniziative realizzate dalla diaspora Africana si veda: (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/EXTDIASPORA/0,,contentMDK:21686696~isCURL:Y~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:4246098,00.html>).

Come evidenzia un recente studio realizzato dalla Banca Mondiale (World Bank 2007), questa presa di coscienza si è tradotta principalmente in una retorica pro-diasporica, in un avvicinamento e un sostegno all'associazionismo della diaspora nei paesi di destinazione (attraverso l'azione delle ambasciate e delle sedi consolari) e nella creazione di nuove istituzioni incaricate di rinforzare il dialogo con la diaspora nei paesi di origine. Gli obiettivi prioritari di queste azioni continuano ad essere l'attrazione delle rimesse, il sostegno alle pratiche economiche transnazionali spontanee della diaspora, il trasferimento delle competenze e delle professionalità. In alcuni casi, il riavvicinamento alle diaspore passa anche attraverso un loro riconoscimento politico, esplicitato dalla concessione del voto all'estero o dall'inclusione nei processi di *peace-building* e di ricostruzione post-conflitto. Nonostante questi sforzi, i legami istituzionali fra paesi di origine e diaspora continuano a prodursi al di fuori di una elaborazione strategica a lungo termine e ad essere deboli ed episodici.

Paesi come la Nigeria, il Kenya, l'Uganda, il Ghana hanno moltiplicato gli appelli alla propria diaspora e stanno ora esplorando nuove strategie per coinvolgerla in maniera più decisa nei processi di sviluppo. Va in questa direzione la creazione dei NIDO (Nigerian In Diaspora Organization), Ong della diaspora nigeriana creati su richiesta del governo nigeriano da professionisti nigeriani all'estero nei primi anni del 2000. Sostenute dal governo nigeriano, i NIDO sono presenti ora in Europa, USA, Canada, Africa e Asia e funzionano principalmente come *database* di competenze e professionalità nigeriane all'estero e come snodo ideale fra richieste del governo nigeriano e disponibilità della diaspora<sup>24</sup>. E' stato inoltre costituito il "Nigerian National Volunteer Service"<sup>25</sup> all'interno del Ministero Federale della Scienza e della Tecnologia che ha come finalità principale quella di creare delle relazioni strategiche fra la comunità scientifica nigeriana all'estero e quella in patria per accelerare lo sviluppo tecnologico del paese. Infine, la Nigeria ha lanciato un'iniziativa con il sostegno della Banca Mondiale per favorire il rientro di *élites* nigeriane all'estero mantenendo inalterate le loro retribuzioni. L'Uganda, dopo aver seguito a lungo una politica di riduzione dell'emigrazione ha modificato la propria retorica ufficiale riconoscendo i meriti economici della diaspora ugandese e ha imboccato la strada del ritorno virtuale dei propri emigranti, partecipando prima al programma RAQN (Return of African Qualified National Programme – IOM). Anche il Burkina Faso ha realizzato un sito internet che dovrebbe essere in grado di aggiornare costantemente informazioni e possibilità economiche per le comunità burkinabé all'estero creando una banca dati delle *expertise* burkinabé all'estero. Il Kenya, ha iniziato un processo di consultazione con la propria diaspora all'estero per incrementarne la partecipazione ai processi di sviluppo nazionale, e le ambasciate di questo paese sono state invitate a promuovere l'immagine del Kenya presso la diaspora. In maniera simile, ma con finalità ancora più complesse, la Sierra Leone<sup>26</sup>, la Liberia e la Costa d'Avorio hanno avviato una consultazione e coinvolto la propria diaspora nei processi di *peace-building* e ricostruzione post conflitto.

Sul fronte dei paesi di destinazione, diverse ambasciate africane in Italia, come quella del Capo Verde, del Ghana, della Nigeria, della Liberia e del Burundi sostengono, e in misura diversa favoriscono la creazione e il successivo coordinamento delle associazioni dei propri migranti sul territorio. A questo proposito, durante le interviste con le ambasciate sono emerse sensibilità diverse rispetto ai rapporti fra le ambasciate e le associazioni. Nel caso del Capo Verde, ad esempio, il coordinamento delle diverse associazioni è considerato un processo necessario ma che deve avvenire spontaneamente, mentre questo processo appare fortemente diretto dall'ambasciata nel caso mauritano. L'ambasciata del Ghana e del Capo Verde sostengono programmi radiofonici realizzati dalle proprie diaspore. Nel caso ghanese, la collaborazione fra la sede consolare e la diaspora si

---

<sup>24</sup> Per un'analisi più approfondita dei NIDO si veda ad esempio NIDO Europe, (<http://www.nidoeurope.org/>).

<sup>25</sup> (<http://www.fmst-nnvs.com/>).

<sup>26</sup> La diaspora della Sierra Leone è stata coinvolta direttamente nella realizzazione del "Long Term Perspective Study" D'altronde la diaspora della Sierra Leone è attiva in maniera autonoma sul web da moltissimo tempo. Si veda in particolare il sito (<http://www.leonenet.net/>) oggetto di un interessante articolo di Tynes, R. *Nation-building and the diaspora on Leonenet: a case of Sierra Leone in cyberspace* che evidenzia come la diaspora abbia costruito l'idea di nazione attraverso internet.

spinge attualmente fino alla realizzazione di un *welfare found* co-finanziato dalle ambasciate e dalle associazioni di comunità. Il fondo, in costruzione, potrà essere utilizzato per il rimpatrio volontario. La Nigeria, come già evidenziato, sostiene invece direttamente il NIDO Italia<sup>27</sup>.

La necessità di stringere e rafforzare i rapporti con la diaspora ha un chiaro risvolto istituzionale nei paesi di origine. Il Capo Verde, il Ghana, il Senegal (vedi oltre), la Nigeria e il Mali, la Repubblica Democratica del Congo, si sono dotati di strutture apposite per mantenere e rafforzare i legami con la diaspora, attraverso la costituzione di un Istituto della Comunità all'Estero nel caso del Capo Verde, del Non Resident Ghanians Secretariat nel caso del Ghana, dell'Office of the Special Assistant to Mr. President on Diaspora Activities, in Nigeria, del Vice-Ministère des Congolais à l'étranger nel caso della RDC. Nel caso del Capo Verde è interessante evidenziare come alcune delle attività realizzate dall'Istituto siano co-finanziate direttamente da un fondo finanziato anche dalla diaspora. Normalmente questo fondo serve per finanziare l'attività di altre associazioni di capoverdiani e per aiutare gli emigrati in condizioni precarie. Anche il Mali ha creato un Ministero per i Maliani all'estero e il Ruanda ha realizzato un pool di ministeri incaricati di rafforzare i legami con la diaspora e proporre misure per l'attrazione delle rimesse.

Mentre è evidente il valore simbolico di queste istituzioni, è estremamente complesso valutarne la reale portata. E' assai probabile che queste strutture non siano sostenute da budget adeguati e che soffrano forti deficit di capacità e conoscenza. Inoltre, per quanto si possa supporre che mantengano una posizione subordinata rispetto agli altri ministeri, e in particolare ai Ministeri degli Interni, è estremamente difficile comprendere in che modo queste istituzioni si integrino nell'assetto istituzionale di questi paesi. Dalle interviste realizzate presso le ambasciate, solo in Ghana sembra emergere una certa armonizzazione delle diverse istituzioni incaricate di gestire le migrazioni. Va in questa direzione la creazione di un Comitato interministeriale incaricato di coordinare fra loro il Ghana Immigration Service (istituzione autonoma), il Ministero dell'Interno e il Ministero degli Affari Esteri. Nel caso del Capo Verde, l'Istituto incaricato della comunità capoverdiana all'estero mantiene una posizione di autonomia ma è interno al Ministero degli Affari Esteri. Nel caso della Nigeria invece, nonostante l'esistenza delle istituzioni già citate, vi è una chiara tendenza verso un accentramento delle competenze da parte del Ministero dell'Interno, che ospita un dipartimento competente sia per l'emigrazione che per l'immigrazione.

Da un punto di vista retorico, l'introduzione di misure per l'attrazione delle rimesse comincia ad essere avvertita come una priorità dai *policy makers* africani. Diversi paesi africani hanno realizzato politiche ad hoc per attrarre le rimesse dei migranti all'estero, intervenendo in alcuni casi su processi avviati spontaneamente dai migranti, o attraverso accordi con agenzie di trasferimento private, banche commerciali e uffici postali. Il discorso si focalizza ora sulle misure per ridurre i costi delle transazioni, ridurre i rischi e creare un ambiente economico favorevole all'investimento dei migranti. Tuttavia, stando ai dati ufficiali, queste politiche faticano ad ottenere risultati. Le rimesse in Africa sub-sahariana, oltre ad essere estremamente variabili, rimangono ancora molto ridotte, e rappresentano solo il 10% del totale del finanziamento estero. La scarsa fiducia nelle istituzioni locali, il *gap* tecnologico fra paesi di destinazione e paesi di origine, l'esistenza di sistemi informali strutturati (come l'*Hawalla*) limitano infatti l'efficienza di queste misure.

Le interviste realizzate con le ambasciate evidenziano in questo senso la mancanza o, quantomeno, la scarsità di misure per la canalizzazione delle rimesse e degli investimenti dei migranti. Paesi di forte tradizione emigratoria, come il Capo Verde, offrono solo la possibilità di aprire uno speciale "conto migrante" che prevede condizioni vantaggiose sui tassi di interesse e sulle varie voci di spesa, tassi agevolati per il trasferimento dei fondi e linee di investimento privilegiato. Qualcosa di simile accade anche nel caso della Nigeria, che permette ai propri emigrati di aprire conti in valuta estera e di realizzare operazioni nella valuta estera prescelta.

---

<sup>27</sup> (<http://www.nidoeuropa.org/indexitaly.html>).

Fanno eccezione alcuni casi virtuosi, come il Ghana, in cui la disseminazione di informazione rispetto alle occasioni di investimento in patria e un corrispondente sistema di incentivi fiscali ha portato a un sorprendente aumento delle rimesse (Adepoju, 2006). E' interessante sottolineare come il governo ghanese abbia costituito un sistema di incentivi all'investimento che oltre ad attrarre risorse degli investitori (compresi i migranti) può contribuire anche a dirigerle. Dividendo il paese in diverse regioni di investimento, il Ghana offre particolari incentivi a chi investe nelle zone geografiche considerate prioritarie per lo sviluppo del paese. Le banche ghanesi stanno inoltre abbassando i tassi di prestito, misura che dovrebbe contribuire a rinforzare la predisposizione della diaspora all'investimento in patria.

Per quanto concerne gli investimenti dei migranti, la maggior parte dei paesi interpellati non propone incentivi ad hoc per la propria diaspora, che anzi è solitamente equiparata da un punto di vista fiscale e doganale a qualsiasi altro investitore estero. Fanno eccezione solo alcuni programmi di aiuto al ritorno promossi dal Capo Verde per i migranti intenzionati a investire in piccoli progetti al momento del ritorno. Va qui sottolineato che, mentre all'interno del continente africano esistono programmi di assistenza e aiuto al ritorno, quello del Capo Verde è l'unico caso, fra quelli esaminati attraverso la consultazione con la ambasciate, in cui è emersa l'esistenza di progetti finalizzati all'accompagnamento al ritorno dei migranti.

Come già evidenziato, a livello globale si riscontra una tendenza dei paesi di origine di importanti flussi emigratori a modificare le proprie leggi sulla nazionalità in direzione dell'accettazione della doppia cittadinanza e ad aprirsi alla possibilità del voto all'estero. Questi due elementi rispondono a una scelta strategica dei paesi di origine, disposti ad accettare una *membership* condivisa con i paesi di destinazione dei propri emigrati pur di garantirsi l'apporto economico e politico oltre le prime generazioni, ma può essere al contempo il frutto di una pressione esercitata dalla stessa diaspora sui paesi di origine. È questo ad esempio il caso del Ghana, che sotto la pressione del Diaspora Voters Committee ha iniziato un percorso che dovrebbe portare al voto dei migranti all'estero attraverso la realizzazione di circoscrizioni elettorali estere e una rappresentanza parlamentare dei migranti eletti.

Per quanto concerne la nazionalità, al pari di molti paesi africani, anche quelli interpellati permettono l'acquisizione della doppia nazionalità. In alcuni casi, come in quello ghanese<sup>28</sup>, si tratta di riforme recenti, in altri, come la Nigeria e il Capo Verde, la possibilità di acquisire una seconda cittadinanza data ormai diversi anni. Per quanto concerne il diritto di voto, all'interno del continente africano diversi paesi concedono il voto all'estero per i propri emigrati<sup>29</sup>; fra le ambasciate dei paesi sub-sahariani interpellati (Liberia, Burundi, Ghana, Nigeria) solo la Liberia permette al momento il voto ai propri cittadini espatriati.

## 5. I RISULTATI DELLA RICOGNIZIONE

Nei paragrafi precedenti sono state tratteggiate brevemente, senza alcuna pretesa di completezza, alcune macrotendenze in atto nelle politiche emigratorie dei paesi africani. Tentando una prima sistematizzazione di quanto emerso dall'analisi della letteratura, dai questionari e dalle interviste realizzate con le ambasciate africane in Italia, queste possono essere esposte nella maniera seguente:

- In linea con una tendenza globale, anche all'interno del continente africano si registra una tendenza all'aumento dei paesi che hanno introdotto politiche dirette a controllare i flussi migratori e più in generale la mobilità umana.
- Emerge chiaramente l'esistenza di una frattura netta fra i paesi del Maghreb (e in minor misura l'Egitto) che dispongono di politiche migratorie strutturate, e quelli dell'Africa sub-sahariana,

---

<sup>28</sup> Il Ghana ha introdotto una nuova legge nel 2002.

<sup>29</sup> E' il caso ad esempio del Sudafrica, Namibia, Senegal, Mali, Eritrea.

caratterizzati ancora da una visione fortemente negativa (al di là della retorica di organizzazioni regionali come ECOWAS) della mobilità e dalla presenza di politiche migratorie recenti e ancora solo abbozzate.

- Questa frattura si riscontra anche a livello conoscitivo. Mentre è possibile attingere a una letteratura relativamente completa rispetto alle politiche emigratorie dei paesi nordafricani e di alcuni paesi di più forte tradizione migratoria (Ghana, Senegal, Mali, Kenya e area SADC), negli altri casi questa è ancora parziale.
- Sia a livello politico che a livello teorico comincia crescere una certa consapevolezza dei governi africani della necessità di conoscere e confrontarsi con il cambiamento dei *pattern* migratori all'interno del continente.
- Sul fronte delle politiche emigratorie, diversi paesi africani hanno iniziato a riavvicinarsi alle proprie diaspore, soprattutto per poterne sfruttare in maniera più decisa la dinamicità economica. Questo avvicinamento avviene all'interno dell'emergente quadro teorico di "Migrazione & Sviluppo" ed è facilitato dall'iniziativa delle grandi organizzazioni internazionali (OIM in primis)<sup>30</sup>.
- Nei paesi del Nordafrica, questi rapporti, plasmati tradizionalmente da imperativi di sicurezza, stanno faticosamente ricomponendosi in direzione di una *partnership* reale in grado proiettare oltre le prime generazioni la lealtà e l'appartenenza (sempre più condivisa con i paesi di destinazione) delle proprie comunità all'estero. La persistenza della minaccia terroristica, il basso tasso di apertura, dinamismo e pluralismo politico in tanti paesi, la mancanza di un *business environment* attraente ostacolano tuttavia una piena partecipazione della diaspora ai processi di sviluppo e crescita di questi paesi.
- Nel caso dei paesi dell'Africa sub-sahariana, le politiche emigratorie sono invece ancora embrionali e in alcuni casi totalmente assenti. Il rafforzamento dei legami con la diaspora è spesso il riflesso di un processo spontaneo, legato alla temporalità dei progetti migratori che contraddistingue tradizionalmente l'emigrazione africana e alla forte dinamicità di molte delle diaspore africane. Esso si accompagna a una nuova retorica includente che sollecita esplicitamente la partecipazione della diaspora allo sviluppo socio economico dei paesi di origine. In patria questa retorica si traduce nella creazione di nuove istituzioni incaricate di rinforzare i legami con la diaspora, mentre nei contesti di destinazione le ambasciate operano per avvicinarsi alla diaspora, favorire la nascita di nuove associazioni e sostenerne le attività. Mentre si registra una sostanziale uniformità di giudizio rispetto alla necessità di un maggior coinvolgimento economico della diaspora, più difficilmente questo si traduce nella legittimazione della sua richiesta di rappresentanza politica.

Per cominciare a delineare con maggiore chiarezza i diversi aspetti delle politiche emigratorie africane, così come illustrate nei paragrafi precedenti, si è scelto di approfondire l'analisi dell'evoluzione delle politiche emigratorie di due paesi, l'Egitto e il Senegal, che per posizione geografica e per importanza emigratoria possono essere considerati rappresentativi di due importanti regioni del continente africano, l'Africa Occidentale e l'Africa Settentrionale. La comparazione fra questi due paesi permette di ricostruire con maggior chiarezza quali forze, interne ed esterne, plasmino la produzione delle politiche emigratorie in Africa.

---

<sup>30</sup> E' questo ad esempio il caso dei programmi RAQN (Return of African Qualified National Programme) e del successivo MIDA (Migrazioni per lo Sviluppo in Africa) gestiti da IOM. o dei programmi lanciati dalla Nazioni Unite come il Digital Diaspora Network, il Research and Development Forum for Science-Led Development in Africa (SANSA) e l'African Foundation for Research and Development (AFRD). Più recentemente, anche la Banca Mondiale ha lanciato il programma "Mobilizing the African Diaspora for Development Initiative" che dovrebbe contribuire a facilitare il ritorno virtuale (investimenti e rimesse) della diaspora africana. Cfr. (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/EXTDIASPORA/0,,contentMDK:21496629~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:4246098,00.html>).

## 6. DUE CASI STUDIO: EGITTO E SENEGAL

### 6.1. La politica emigratoria egiziana

In un suo recente studio, Ali Sawi riferisce che il governo egiziano avverte l'esigenza di promuovere la propria emigrazione verso i Paesi arabi e del Golfo in competizione con la manodopera asiatica, mentre al contempo le riforme economiche in atto in Egitto suggeriscono la necessità di trovare investitori esteri anche all'interno della propria comunità espatriata, soprattutto in Europa e Nordamerica. Tuttavia, continua l'autore "l'evidenza empirica sembra dimostrare che il governo egiziano è più interessato a tassare i propri migranti che a regolarne i movimenti, influenzare la loro scelta migratoria e i tempi di permanenza all'estero". La politica migratoria egiziana, continua ancora l'autore, "è un insieme di dazi e di reazioni piuttosto che un'agenda con chiari obiettivi" (Sawi 2005)<sup>31</sup>.

Risposte simili sono state raccolte attraverso le diverse interviste realizzate durante una breve missione al Cairo (10-17 Febbraio 2007) con attori istituzionali, accademici e associazioni non governative.

Il comportamento del governo egiziano in materia migratoria viene generalmente considerato come reattivo ed è opinione comune delle persone intervistate che l'Egitto non sia in grado di formare ed esportare quei migranti qualificati di cui avrebbero bisogno le economie dei paesi del Golfo e rispondere in tal modo alla sfida portata dall'emigrazione asiatica; non esisterebbero misure e politiche sufficienti per mantenere e rinforzare i legami con la diaspora, e nemmeno programmi *ad hoc* per il ritorno dei migranti.

L'emigrazione non figurerebbe fra le priorità del Governo e i diversi attori coinvolti mancherebbero di una strategia condivisa. Insomma, al di là di una generica intenzione di incoraggiare gli egiziani a migrare, il governo egiziano sarebbe ancora sprovvisto di una vera politica emigratoria.

Lo iato fra la strategia esistente sulla carta e il grado di consapevolezza reale e di traduzione pratica delle strategie sarebbe quindi tale da far sì che, come ha suggerito il responsabile dell'UNHCR in Egitto, Mr. Saad el Attar<sup>32</sup>, si debba parlare in questo caso di una "dinamica migratoria" piuttosto che di una "politica migratoria".

Tuttavia, l'Egitto si è dotato precocemente di una corposa normativa sull'emigrazione, collegando la politica migratoria allo sviluppo economico del paese (Baldwin Edwards 2005; Fargues 2006a) e, nel passato, ha perseguito una "genuina politica di emigrazione al fine di provvedere all'esigenza di manodopera e di expertise dei paesi del Golfo". (Fargues 2004)

Nel corso di quattro decenni, l'Egitto ha visto nascere e modificarsi diverse istituzioni incaricate di gestire i rapporti con la comunità espatriata, ha considerato fin dall'inizio le migrazioni internazionali come parte della strategia di sviluppo economico del paese<sup>33</sup> e ha introdotto fin dagli anni '60 misure dirette a facilitare la canalizzazione dell'invio delle rimesse e dei risparmi dei migranti.

In anni più recenti, al pari degli altri paesi della regione MENA, anche in Egitto è cresciuta la consapevolezza che le migrazioni possono contribuire solo in maniera parziale ad alleggerire il mercato del lavoro, che necessita di profonde riforme per lo sviluppo economico del paese<sup>34</sup>; in secondo luogo, il rafforzamento del sistema migratorio euro-mediterraneo (in particolare con l'Italia

<sup>31</sup> Traduzione dell'autore, p. 105.

<sup>32</sup> Intervista dell'autore, Cairo febbraio 2008.

<sup>33</sup> "According to the Presidential Decree No. 165 of 1979, the Ministry of Manpower and Immigration links the immigration policy with the State's objectives for economic development and national interests". Egypt Yearbook 2005, (<http://www.sis.gov.eg/En/Pub/yearbook/yearbook2005/110103000000000008.htm>).

<sup>34</sup> Come evidenzia Nasser, l'impatto dell'emigrazione sul mercato del lavoro egiziano è oggetto di controversie. Alcuni autori sostengono che, al pari di altri paesi, l'emigrazione non abbia avuto un impatto importante sul mercato del lavoro; secondo altri invece, l'Egitto è proprio il paese in cui questo impatto è più evidente. Cfr. Nasser, 2008.

nel caso egiziano) ha generato una richiesta di maggiore controllo sulle migrazioni illegali ma ha al contempo aperto un nuovo campo di sperimentazione per politiche di migrazione temporanea, precedentemente dirette solo verso i limitrofi paesi arabi e del Golfo. Questo processo ha generato di riflesso un'esigenza di regolare i processi migratori anche all'interno dei paesi della regione, per altro già orientati a profonde riforme dei mercati del lavoro locali e a una riduzione dei flussi immigratori (Baldwin Edwards 2005)<sup>35</sup>.

Sotto queste spinte, il modello emigratorio egiziano, imperniato tradizionalmente sulla separazione formale fra "migrazione temporanea" orientata verso i paesi arabi del Golfo e una "migrazione permanente" orientata verso i paesi occidentali, sta sperimentando importanti cambiamenti che si riflettono direttamente sulle istituzioni e sulla politica emigratoria di questo paese<sup>36</sup>.

L'emigrazione dei lavoratori egiziani verso i paesi arabi del Golfo sta sperimentando quella che viene denominata "permanenza dell'emigrazione temporanea" (Collyer 2004), legata a una sostanziale permanenza dei migranti temporanei in questi paesi<sup>37</sup>, mentre il rafforzamento del sistema migratorio euro-mediterraneo, che pone l'Egitto di fronte alle sfide portate dalle migrazioni irregolari, ha aperto un nuovo campo di sperimentazione per politiche di migrazione temporanea e circolare che invertono la tendenza precedente di un'emigrazione permanente.

Questo si riflette direttamente sulle politiche e le istituzioni egiziane incaricate di gestire l'emigrazione verso Occidente e verso i Paesi arabi.

Come vedremo oltre, rispetto ai paesi occidentali l'Egitto sta sperimentando uno slittamento da una politica *country nostalgia link oriented* ad una *legal labour link oriented*<sup>38</sup>. Rispetto ai secondi, se la regolamentazione dei processi migratori apre la strada a una migliore gestione dei flussi, al contempo rischia di limitare l'emigrazione transfrontaliera degli strati più poveri della popolazione egiziana, di incidere negativamente sulle migrazioni interne verso le grandi città egiziane e, in ultima analisi, di rinforzare la pressione migratoria verso i paesi europei.

Infine, l'Egitto, oltre a doversi confrontare con un importante flusso di rifugiati, deve far fronte a nuovi fenomeni come le migrazioni di transito e le migrazioni illegali che, sebbene in minor misura rispetto agli altri paesi dell'Africa settentrionale, coinvolgono direttamente anche questo paese.

Questi cambiamenti incidono sulle politiche e sulle istituzioni incaricate di mantenere i rapporti con la comunità egiziana all'estero e stanno introducendo alcuni elementi di novità e di cambiamento nella costruzione della politica emigratoria egiziana.

Secondo Awad gli obiettivi della politica emigratoria sono sintetizzabili nella salvaguardia degli interessi di sviluppo nazionale, nella massimizzazione del guadagno ricavato dalle emigrazioni a livello micro e macro, nella promozione del *welfare* dei migranti. L'autore iscrive queste tre priorità all'interno di due tipologie di politiche emigratorie: "politiche della gestione" e "politiche strutturali" (Awad 1999).

Nella prima tipologia rientrano un set di interventi a breve termine, che vedono un coinvolgimento dello Stato in difesa dei propri migranti nei paesi di destinazione, nei processi di selezione e reclutamento per evitare abusi da parte dei reclutatori e la fuoriuscita incontrollata di alcune professionalità, così come i tentativi di influenzare e dirigere i flussi di rimesse.

---

<sup>35</sup> Secondo Fargues, questo processo è particolarmente evidente nei paesi del Mediterraneo occidentale, mentre a guidare le politiche immigratorie dei paesi del mediterraneo orientale della Regione sarebbe piuttosto la preoccupazione per la sfida portata dall'immigrazione alla *ethno-national conception of nation-building* nel caso turco e israeliano, agli equilibri demografici, nel caso libanese e turco, e alla persistenza dei lavoratori autoctoni nel mercato del lavoro nazionale nel caso egiziano, giordano e siriano (Fargues et al. 2005).

<sup>36</sup> Come vedremo oltre, la differenza fra migrazione temporanea e permanente è chiarita dalla legge 111 del 1983.

<sup>37</sup> Un fenomeno simile era già stato rilevato da studi realizzati nella seconda metà degli anni '80, che indicavano lo sviluppo di strutture permanenti dell'emigrazione egiziana, con l'aumento della popolazione femminile, in Kuwait e in Iraq. Tuttavia, il ritorno di massa dei migranti egiziani a seguito dell'invasione irachena del Kuwait ha sottolineato la fragilità della residenza degli egiziani in questi paesi (Collyer, 2004, p. 15).

<sup>38</sup> Intervista con Ayman Zohry, Egyptian Society for Migration Studies, il Cairo, febbraio 2008.



La seconda si riferisce invece alle politiche a medio e lungo termine, concentrate principalmente nel vincolare le migrazioni agli obiettivi di sviluppo nazionale e nell'incidere sulle cause, sull'entità e sul controllo dell'impatto socio-economico dell'emigrazione. Ciò può comportare la negoziazione di accordi bilaterali o multilaterali di manodopera. Le politiche strutturali possono inoltre mirare a una riduzione della pressione sui mercati del lavoro e possono ridurre la carenza di competenze attraverso una politica di formazione e scoraggiando o incoraggiando l'emigrazione di alcune categorie (Awad 1999).

Nei paragrafi che seguono verrà presentata una prima analisi di questi due tipi di politiche così come realizzate attualmente in Egitto. Trattandosi di una indagine preliminare, questo rapporto non ha alcuna pretesa di completezza (in particolare in riferimento a quelle che Awad denomina "politiche strutturali") ma indica solo alcuni possibili spunti di indagine futura.

### **6.1.1. Le diverse tappe dell'emigrazione egiziana**

La storia dell'emigrazione egiziana viene divisa in diverse tappe, tutte posteriori agli anni '50. Sebbene queste vengano generalmente divise in tre fasi, (verso la Libia nei primi anni '70, verso l'Arabia Saudita nella seconda metà degli anni '70 e verso l'Iraq nel 1984 (Awad 1999, Badwin Edwards 2005), per completezza si è scelto di utilizzare la classificazione di Zohry (Zohry 2003), che presenta invece 5 diverse fasi delle migrazioni in Egitto: 1) una prima fase anteriore al 1974); 2) la fase espansiva (1974-1984); 3) la fase di contrazione (1984-1987); 4) la fase di deterioramento (1988-1992); e 5) la fase di immigrazione (1992-2003)

LA PRIMA FASE (FINO AL 1974). Fra la metà degli anni '50 e il 1967, l'Egitto ha attuato una politica di restrizione dell'emigrazione (Zohry e Harrell-Bond 2003; Nasser 2004). Come sottolinea Collyer, se da un lato tali restrizioni trovavano la propria ragion d'essere nella necessità di conservare un bacino di manodopera e di competenze a cui poter attingere, è altrettanto chiaro che un esodo di massa avrebbe avuto un riflesso negativo sugli ambiziosi progetti di sviluppo lanciati da Nasser. In questi anni, l'emigrazione veniva concessa solo a studenti universitari diretti negli USA o in Canada o, sulla base di considerazioni politiche (la promozione del panarabismo e la reiterazione della presenza egiziana all'interno del mondo arabo), a insegnanti verso i paesi del Golfo e altri paesi arabi (Collyer 2004; Roman 2006).

Risale infatti solo al 1964 la costituzione del Comitato For Manpower autorizzato a considerare le richieste di emigrazione, fino a quel momento estremamente controllate. Il Comitato rilasciò pochi permessi fino al 1967, anno in cui invece raccomandò che l'emigrazione fosse incoraggiata. L'emigrazione fu temporaneamente sospesa nel 1969 e quando riprese fu amministrata da un Dipartimento dell'Emigrazione all'interno del Ministero degli Affari esteri incaricato di formulare le politiche, coordinare le diverse agenzie di governo gestire le quote insieme ad altri ministeri (Awad, 1999; Collyer, 2004). In questi stessi anni la partenza di molti studenti verso i paesi occidentali diede inizio a un processo di *brain drain* (Zohry 2006).

In controtendenza rispetto agli altri paesi del Maghreb, che nella prima metà degli anni '70 videro concludersi i programmi di reclutamento verso l'Europa e l'inizio delle politiche di aiuto al ritorno, la promozione dell'esportazione della manodopera egiziana è divenuta una priorità proprio a partire da questi anni.

E' infatti a partire dal 1971 che l'emigrazione temporanea e quella permanente diventano un diritto costituzionale<sup>39</sup>. In questo stesso anno il Governo annunciò una politica in 8 punti per la promozione dell'emigrazione (Awad 1999) e promulgò una legge che garantiva agli impiegati del settore pubblico la possibilità di mantenere il posto di lavoro per un anno dal momento delle dimissioni.

---

<sup>39</sup>L'articolo 52 della Costituzione Egiziana recita infatti: "Citizens shall have the right to permanent or temporary immigration".

Diversi fattori contribuirono alla trasformazione della politica emigratoria egiziana. A livello interno, l'ascesa al potere di Sadat coincise con la fine di una gestione stato-centrica e di controllo dell'emigrazione e l'inizio di una politica di liberalizzazione economica, conosciuta come politica dell'*Infitah*, che ebbe una ricaduta diretta anche sulla politica emigratoria egiziana con, ad esempio, la sospensione dell'obbligo di visto in uscita nel 1974.

A livello internazionale, la crescita del prezzo del greggio e la conseguente inaugurazione di importanti programmi di sviluppo nei paesi produttori di petrolio iniziò a esercitare in questi anni una attrazione incessante sulla forza lavoro egiziana specializzata e non (Zohry e Harrell-Bond 2003, Collyer 2004).

Secondo i dati ufficiali diffusi dal Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS), il numero dei migranti egiziani passò da 70.000 nel 1970 a circa 1.400.000 nel 1976 e 2,3 milioni nell'86 (Zohry e Harrell-Bond 2003; Roman 2006)<sup>40</sup>.

Durante questa seconda fase (1974-1984), che Zohry denomina "di espansione" l'emigrazione risponde alla necessità di alleggerire il mercato del lavoro nazionale, ridurre la disoccupazione, produrre rimesse, rifornire i paesi arabi della forza lavoro richiesta, allentare le tensioni sociali (Zohry e Harrell-Bond 2003; Collyer 2004, Roman 2006). In particolare, il governo appoggiò in questa fase l'emigrazione di personale sanitario dottori, veterinari, farmacisti, e dentisti<sup>41</sup>, mentre i *low skilled* si mossero verso l'Iraq. Il governo egiziano firmò accordi con la Libia (1971), Bulgaria (1972), Qatar (1974) che tuttavia fissavano soltanto principi generali di cooperazione (Collyer 2004).

Nel 1976, furono introdotte nuove misure di liberalizzazione con l'intervento del Fondo Monetario Internazionale mentre altri incentivi all'emigrazione furono offerti dalla Gulf Organization for the Development of Egypt attraverso prestiti per l'emigrazione e l'incoraggiamento all'introduzione di nuove misure di liberalizzazione favorevoli all'emigrazione di forza lavoro verso i paesi del Golfo (Collyer 2004).

Nel 1981 il governo egiziano creò il Ministero di Stato per l'Emigrazione<sup>42</sup>, che aveva fra le sue responsabilità quella di facilitare l'emigrazione egiziana, assicurare una serie di servizi alla comunità egiziana all'estero e disegnare una strategia migratoria globale finalizzata allo sviluppo nazionale. A distanza di due anni, fu promulgata la legge n. 111 del 1983<sup>43</sup> "Emigrazione e Sponsorizzazione degli Egiziani all'estero". La legge, divisa in 5 capitoli, rimane tuttora l'ossatura della politica emigratoria egiziana.

Nel primo capitolo viene ribadito il diritto all'emigrazione temporanea e permanente e vengono indicate le misure da prendere per mantenere e rinforzare i legami con gli egiziani all'estero (art. 1). La legge stabilisce e chiarisce quali attività dovranno essere svolte in favore dell'emigrazione egiziana, in particolare (art. 2): organizzazione di conferenze e raccolta delle necessità degli emigranti; nomina di incaricati all'estero per gestire e promuovere gli interessi degli egiziani all'estero; nomina di consoli onorari, promozione di associazioni, club e unioni di egiziani all'estero; promozione di programmi culturali e di visite alla madre patria per mantenere i legami, la lingua e la cultura del paese di origine. L'art. 3 del primo capitolo stabilisce inoltre che vengano realizzati accordi bilaterali con paesi di destinazione per aumentare il numero di mercati del lavoro aperti all'immigrazione egiziana, e allo stesso tempo per garantire la difesa dei diritti dei migranti una volta nel paese di destinazione. La lettura attenta di questo primo capitolo evidenzia come fin da questi anni l'Egitto comprendesse la reale portata delle migrazioni. In esso si chiarisce infatti che il Ministero incaricato delle migrazioni, in collaborazione con gli altri Ministeri, è incaricato di "pianificare, organizzare, implementare e dare seguito a delle politiche emigratorie miranti a

---

<sup>40</sup> Collyer riporta dati più contenuti, intorno al milione (Collyer 2004).

<sup>41</sup> Fargues ritiene che la politica dell'Istruzione egiziana in questi anni possa considerarsi parte della "politica emigratoria egiziana", cfr. de Haas 2006.

<sup>42</sup> Decreto presidenziale No. 574 del 1981.

<sup>43</sup> Disponibile in inglese nel sito (<http://www.emigration.gov.eg/MigrationLaw/EgyptianMigrationLaw.aspx>).

rinforzare i legami fra gli Egiziani all'estero e la madre patria, e (miranti) a contribuire allo sviluppo socio-economico della Nazione e all'interesse nazionale del paese"<sup>44</sup>. Si contempla la possibilità di coinvolgere attivamente gli emigrati *high skilled* nello sviluppo scientifico del paese e si insiste sulla necessità di elaborare strumenti e strategie che permettano ai migranti di contribuire con i loro risparmi e con i loro investimenti allo sviluppo di progetti produttivi in Egitto.

La legge prevede la creazione di un Comitato Supremo per l'Emigrazione (art. 4) alle dipendenze del Ministero incaricato dell'emigrazione e che dovrebbe raccogliere responsabili di tutti gli altri Ministeri. Finalità di questo Comitato è la formazione e la qualificazione dei futuri emigranti, mantenere e rinforzare i legami religiosi, linguistici e culturali con gli egiziani all'estero, suggerire quali facilitazioni riservare ai migranti prima, durante e dopo l'emigrazione (art. 5). L'articolo 6 prevede l'iscrizione (non obbligatoria) dei lavoratori e delle loro qualifiche nelle liste a disposizione del Ministero dell'Emigrazione, per favorire il *matching* con le professionalità richieste dai paesi di destinazione, stabilendo anche che chi era in possesso di una certificazione aveva un diritto di prelazione.

La legge chiarisce i criteri secondo i quali i migranti vengono definiti permanenti (coloro che vivono all'estero e hanno acquisito nazionalità di un paese straniero o un permesso di residenza permanente, coloro che sono rimasti all'estero almeno 10 anni, e coloro che hanno ottenuto un permesso di immigrazione da un paese di destinazione) e temporanei (chi, non essendo studente o espatriato, non avendo svolto le pratiche per ottenere lo status di migrante permanente, lavora all'estero per più di un anno continuativamente, con un tempo di ritorno massimo in Egitto di 30 giorni).

La legge chiarisce che i migranti permanenti devono ottenere un permesso di emigrazione<sup>45</sup>, che i loro dati devono essere registrati e che possono mantenere la cittadinanza egiziana anche se acquisiscono quella del paese di destinazione.

Infine gli ultimi capitoli della legge sono dedicati alle facilitazioni fiscali (tasse su depositi e investimenti) e al mantenimento del posto di lavoro a favore dei migranti.

Il deflagrare della prima guerra del Golfo (1980-1988) coincide con una FASE DI CONTRAZIONE (1984-1987) dell'emigrazione egiziana. Il calo dei prezzi del petrolio, la recessione delle economie dei paesi del Golfo, la precoce concorrenza dei paesi asiatici e la politica di "indigenizzazione" inaugurate dai paesi arabi si traduce in un ritorno massiccio di almeno un milione di lavoratori egiziani all'estero. I flussi emigratori egiziani subiscono in questi anni un mutamento qualitativo (migranti qualificati in sostituzione di migranti non qualificati) oltre che quantitativo.

Infine, l'emigrazione egiziana ha attraversato due ulteriori fasi: quella fra il 1988 e il 1992 che ha visto dapprima il ritorno in Egitto di molti migranti<sup>46</sup> (Zohry e Harrell-Bond 2003; Zohry 2003; Roman 2006) (e solo in un secondo momento la partenza di nuovi flussi verso l'Arabia Saudita) e quella successiva al 1993, durante la quale il tasso emigratorio egiziano tornò a livelli di normalità mentre aumentò l'immigrazione sub-sahariana e sudanese (Zohry 2003).

Durante quest'ultima fase è stato costituito Il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione (Ministry of Manpower and Immigration)<sup>47</sup> a cui fu assegnato l'obiettivo di vincolare la politica emigratoria con l'interesse nazionale dello Stato nel raggiungere lo sviluppo socio economico (Fargues 2006).

---

<sup>44</sup> Traduzione dell'autore.

<sup>45</sup> Il permesso viene perso se non si emigra entro sei mesi e se si rientra in Egitto per più di un anno.

<sup>46</sup> Durante la Crisi del Golfo (1990) 700.000 migranti egiziani rientrarono in patria dalla Giordania, dall'Iraq e dal Kuwait (Baldwin Edwards 2005), mentre in questi paesi aumenta ulteriormente la presenza di asiatici e si assiste a una politica di preferenza nazionale o di "indigenizzazione" della forza lavoro. La politica di indigenizzazione non ha comunque potuto contrarrestare l'ingresso semi-legale di migranti provvisti di visti commerciali e attraverso il pellegrinaggio alla Mecca. (de Haas 2007). Con la fine della Guerra del Golfo il tasso di emigrazione egiziano si è infatti normalizzato sui livelli precedenti al conflitto.

<sup>47</sup> Decreto presidenziale n. 31 del 1996.

In Egitto e in Giordania, l'emigrazione verso i Paesi arabi è denominata "temporanea" e l'emigrazione verso il resto del mondo "permanente". Come evidenzia Fargues, questa distinzione non appoggia su dati statistici comparati relativi alla durata della residenza, ma piuttosto riflette delle differenze nelle politiche seguite dai paesi di destinazione. Queste sono infatti orientate all'integrazione in Europa e Nordamerica, mentre risultano generalmente contrarie all'integrazione nei Paesi arabi (Fargues 2006). Attualmente, sulla base di questa distinzione formale, due terzi dell'emigrazione egiziana è considerata temporanea e un terzo permanente<sup>48</sup> (Nasser 2008).

L'emigrazione egiziana verso i Paesi arabi e del Golfo si dirige in particolare verso l'Arabia Saudita (38%), la Giordania (14%), la Libia e il Kuwait (Nasser 2008). Nella prima fase di emigrazione massiccia verso questi paesi (metà degli anni '70), la maggior parte dei lavoratori egiziani è stata impiegata nella costruzione. Nel corso degli anni la percentuale di scienziati e tecnici impiegati è andata crescendo, mentre è diminuita quella dei migranti non qualificati (Nasser 2008). Nel 2002 la migrazione temporanea verso i Paesi arabi vicini era costituita in pari misura da migranti qualificati e da migranti non qualificati o con bassa qualifica. Gli scienziati e i tecnici costituivano infatti fra il 41% e il 54 % degli emigrati egiziani in Arabia Saudita e Kuwait, e il 57% e il 69% in Libia e Yemen. I migranti non qualificati prevalgono invece in Libano, Iraq e Giordania (Baldwin-Edwards 2005).

Per quanto concerne l'emigrazione egiziana verso i paesi occidentali, questa ha inizio in maniera episodica durante gli anni '60, principalmente in direzione degli USA e del Canada, mentre per quanto concerne l'Europa meridionale, e l'Italia in particolare, questa ha preso nuovo vigore durante gli anni '90, in parte per la riduzione delle possibilità di lavoro per i migranti non qualificati nei paesi del Golfo (de Haas 2007), in parte per l'attrazione esercitata dal mercato del lavoro italiano e dalla relativa facilità di ingresso nel nostro paese. Come nel caso degli altri paesi nordafricani, a cominciare dagli anni '90 anche l'emigrazione egiziana verso il sud dell'Europa (in particolare l'Italia e in minor misura la Grecia) ha assunto in maniera crescente la forma di migrazione irregolare.

I dati diffusi da CAPMAS al 2000 parlavano di 824.000 "migranti permanenti" concentrati negli Stati Uniti, in Canada, in Australia, in Italia, Grecia e Regno Unito.

Quanto alle caratteristiche della popolazione emigrata, l'analisi incrociata di diverse fonti evidenzia che la maggior parte dei migranti egiziani è di sesso maschile, che i migranti temporanei sono in media più giovani di quelli permanenti, sono sposati ma emigrano senza famiglia. Per quanto concerne l'educazione, l'emigrazione egiziana appare composta da due gruppi principali, diplomati in studi tecnici e universitari, e i migranti sono più educati dei non-migranti. (Nasser 2008).

### **6.1.2. La politica emigratoria egiziana: le istituzioni**

Il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione, nato nel 1996, è il risultato della fusione di due Ministeri precedentemente separati, il Ministry of Manpower and Training, incaricato tradizionalmente di gestire le migrazioni verso i paesi arabi e del Golfo, e il Ministry of Migration, incaricato della gestione dell'emigrazione permanente verso l'Australia e il Nordamerica.

Per motivi legati principalmente a una certa sovrapposizione di ruoli e compiti fra il Ministero dell'Emigrazione e il Ministero degli Affari Esteri<sup>49</sup>, il Ministero dell'Emigrazione è stato declassato a semplice "Settore", ed è stato poi messo alle dirette dipendenze del Ministro del Manpower and Training.

---

<sup>48</sup> Ad esempio, nel caso italiano, i dati CAPMAS indicavano la presenza di 90.000 migranti egiziani nel 2000, mentre i dati italiani riportavano per gli stessi anni una presenza pari a circa un terzo (Zohry e Harrel-Bond 2003 ). Per una visione approfondita della metodologia usata dal CAPMAS nella raccolta dei dati relativi al fenomeno migratorio in Egitto si veda (<http://www.unece.org/stats/documents/ece/ces/ge.10/2006/wp.28.e.ppt>).

<sup>49</sup> E' interessante notare come qualcosa di simile sia accaduto anche nel caso del Marocco. Si veda: A. Brand, L., *States and Their Expatriates: Explaining the Development of Tunisian and Moroccan Emigration-Related Institutions* CCIS, Working Paper 52, 2002.

Questa fusione, se da un lato implica una gestione unificata della questione migratoria e della sua relazione con il mercato del lavoro locale e internazionale, dall'altro ha posto e continua a porre alcune difficoltà di ordine pratico.

Come evidenzia Awad, “l'unione dei due Ministeri ha riportato in auge un Ministero già precedentemente esistito e dismesso, e questi continui cambiamenti istituzionali non aiutano a chiarire i mandati e le responsabilità, ma rischiano al contrario di portare confusione” (Awad 1999). Così, il “Settore Emigrazione”, teoricamente incaricato dei rapporti con i lavoratori nei paesi occidentali, ha fra i suoi dipartimenti per il welfare degli egiziani all'estero una divisione per i Paesi arabi. Allo stesso modo, sottolineava ancora l'autore, l'attività principale del Ministero è il reclutamento dei lavoratori per il lavoro all'estero, attività rivolta esclusivamente verso i Paesi arabi con i quali il Ministero aveva anche accordi per la protezione dei lavoratori e aveva inviato 11 Labour Attaché con diverse responsabilità<sup>50</sup>.

Durante la missione di ricerca in Egitto (10-17 febbraio 2008) non è stato possibile ricostruire esattamente quali dipartimenti all'interno del Ministero siano incaricati di disciplinare la questione migratoria e quali siano le responsabilità assegnate a ciascuno di essi.

E' tuttavia possibile tracciare una divisione di massima fra il Settore Emigrazione, incaricato di gestire le relazioni con i paesi occidentali e la cui sede è distaccata dal resto del Ministero, e la Direzione Centrale per le Relazioni Esterne, situata all'interno del Ministero e incaricata di gestire le relazioni con i Paesi arabi.

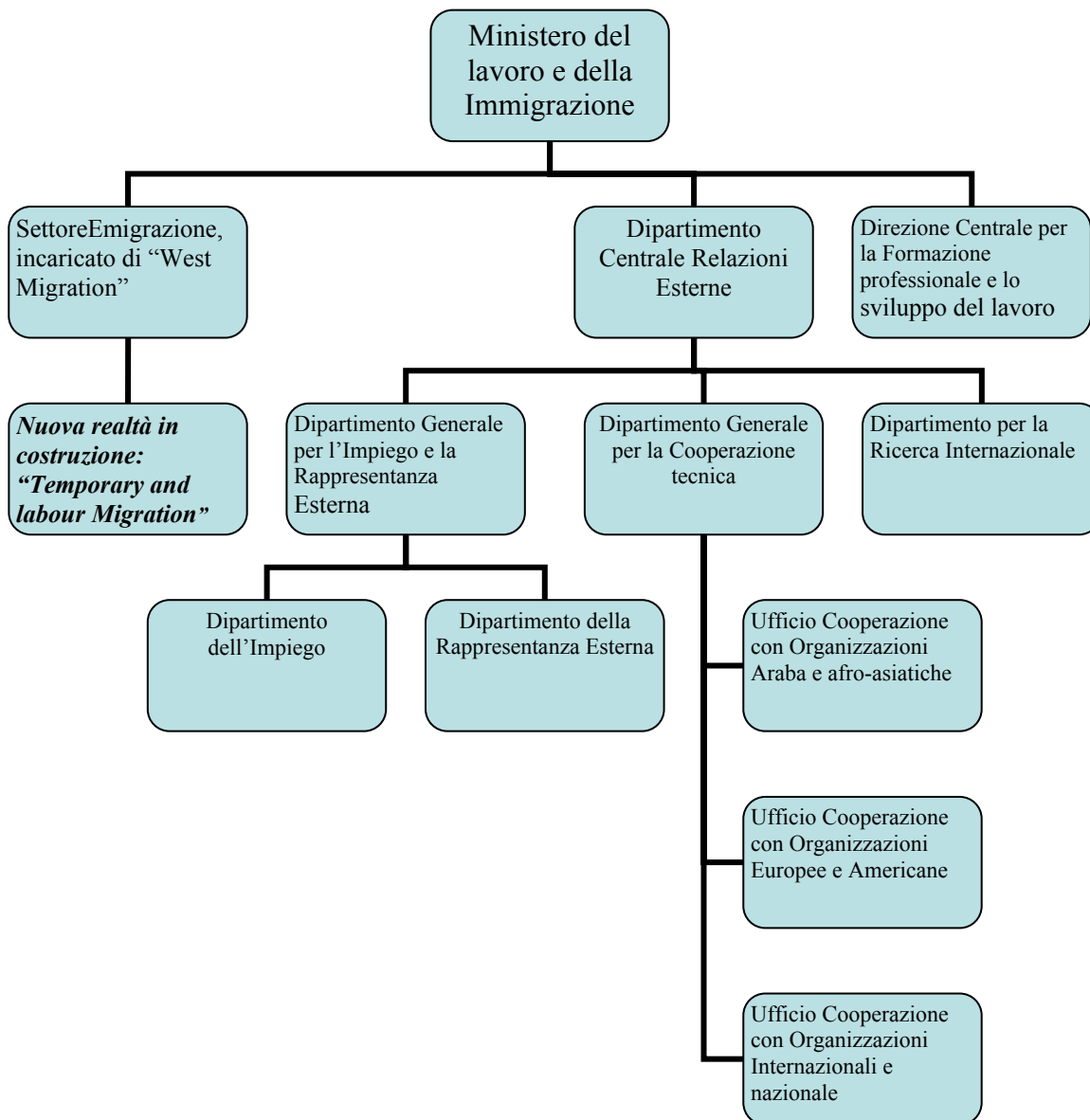
I diversi dipartimenti di questa direzione, e nello specifico il Dipartimento Generale per l'Impiego e la Rappresentanza Esterna con i suoi due dipartimenti (Dipartimento dell'Impiego e Dipartimento della Rappresentanza Esterna), il Dipartimento Generale per la cooperazione tecnica e la Direzione Centrale per la Formazione professionale e lo sviluppo del lavoro sono quelli più direttamente coinvolti nella realizzazione della politica emigratoria egiziana. Questi sono infatti incaricati di diversi compiti correlati all'emigrazione fra cui:

- organizzare i database contenenti nominativi e qualifiche di quanti sono intenzionati a lavorare all'estero;
- studiare le possibilità di impiego a livello nazionale in cooperazione con i dipartimenti interessati;
- preparare informazioni sulle norme di ingresso e di lavoro nei paesi di destinazione;
- studiare la possibilità di impiego stagionale nelle imprese saudite;
- controllare le liste dei lavoratori che hanno richiesto il visto per il lavoro stagionale;
- controllare le agenzie di intermediazione che impiegano lavoratori egiziani all'estero e eliminare quelle che non agiscono secondo la legge;
- emettere le licenze per le agenzie che impiegano lavoratori egiziani all'estero;
- sviluppare una politica per il reclutamento dei lavoratori egiziani all'estero;
- introdurre le regole e le procedure necessarie alla la salvaguardia dei loro diritti;
- assicurare la cooperazione fra l'Egitto e i paesi stranieri, l'Organizzazione Africana e l'Organizzazione dei Paesi Arabi, come pure con i paesi europei e americani.

---

<sup>50</sup> Di cui uno solo in Europa, a Ginevra. Ora i Labour Attaché sono 12, di cui tre in Europa (Svizzera, Italia e Grecia).

**Grafico 1 – Organigramma del Ministero del Lavoro e del Manpower, dipartimenti e direzioni maggiormente interessati al Dossier migratorio**



Rispetto alla lettura di Awad (1999) va evidenziato che, oltre ad aver inviato due nuovi Labour Attaché in Europa (Grecia e Italia), il Ministero del Lavoro e dell’immigrazione sta sperimentando una trasformazione importante.

Come suggerisce Zohry<sup>51</sup> il Settore Emigrazione, tradizionalmente incaricato di gestire la Migrazione Permanente, sta ora misurandosi con la necessità di gestire una migrazione temporanea da lavoro (*temporary and labour migration*) verso l’Occidente.

In tal senso, il progetto dell’Institute for the Management of Information Systems (IMIS) (vedi oltre) ha permesso di operare un primo forte miglioramento delle capacità e dell’equipaggiamento a disposizione di questo dipartimento. Inoltre, come evidenzia il grafico 1, il Settore Emigrazione è separato dai dipartimenti che sono stati tradizionalmente investiti della responsabilità di firmare accordi migratori, di creare le liste per favorire il *matching* fra offerta di lavoro egiziana e domanda dei Paesi arabi. Questi dipartimenti stanno all’interno del Dipartimento Centrale Relazioni Esterne e hanno tradizionalmente lavorato con i paesi arabi. La separazione fra queste due realtà pregiudica la

<sup>51</sup> Intervista realizzata da Lorenzo Coslovi, febbraio 2008, il Cairo.

possibilità di creare, ad esempio, delle liste comuni di lavoratori, utilizzabili sia per l'emigrazione verso occidente che per l'emigrazione verso i Paesi arabi. E' infatti proprio in questa direzione che muove il nuovo progetto IMIS plus, gestito dall'IOM e finanziato dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Il Ministero soffre inoltre di uno scarso finanziamento (EOHR, Annual report 2003), che ne compromette l'efficienza, di scarse risorse umane e tecnologiche e di divisioni interne. Ciò fa sì che il Ministero, ed in particolare il Settore Emigrazione dipenda eccessivamente dalle risorse economiche e umane esterne.

Oltre al Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione, altre istituzioni sono direttamente coinvolte nella gestione dei rapporti migratori<sup>52</sup>.

E' il caso del Ministero degli Affari Esteri (e in particolare della direzione dell'Ufficio degli Affari Consolari, Immigrazione, Egiziani espatriati e Rifugiati), del Ministero dell'Interno (in particolare con i 4 settori: Ufficio di Viaggio, Migrazione e Nazionalità; Settore dei Servizi Civili; Settore Affari Personali e Settore del Lavoro), del Ministero dell'Educazione, il Ministero delle Finanze (incaricato di incoraggiare l'investimento dei migranti) e il Ministero della Difesa, incaricato di regolarizzare la posizione degli egiziani all'estero per quanto concerne il servizio militare. A tal proposito, il Ministero sta attualmente organizzando missioni nei paesi di destinazione per permettere la regolarizzazione *in situ* dei migranti egiziani non in regola con il servizio militare<sup>53</sup>.

Recentemente anche il Ministero delle Comunicazione e dell'Informazione Tecnologica (MCIT) ha sviluppato un portale internet (<http://www.egyptexpats.com/index.asp>) con l'obiettivo di creare un canale continuo di cooperazione con gli Egiziani espatriati. Il portale, che al momento è attivo solo in alcune delle sue parti, dovrebbe divenire un punto di incontro fra gli Egiziani all'estero, il MCIT e l'industria di informazione tecnologica egiziana.

Il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione dovrebbe coordinare, insieme al Ministero degli Affari Esteri, con gli altri Ministeri incaricati della questione migratoria all'interno dell'Higher Committee for Migration, contemplato dalla legge 11 del 1983<sup>54</sup> e istituito l'anno seguente alla costituzione del Ministero. Secondo fonti ufficiali, sebbene non vi sia un obbligo formale né una calendarizzazione degli incontri, il Comitato si riunirebbe tre-quattro volte all'anno<sup>55</sup>. Fonti non ufficiali indicano invece che questa istituzione si riunisce solo in poche e limitate occasioni ed è attualmente poco attiva.

Organizzazione non governativa, ma strettamente vincolata al Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione, l'Unione Generale dei Migranti Egiziani all'Estero (General Union of Egyptians Abroad – GUEA) è nata nell'agosto del 1985 con il compito di mantenere e rinforzare i legami fra i migranti (temporanei e permanenti) e il paese di origine. L'associazione è attualmente costituita da un direttivo di 15 membri attivi (12 all'estero e 3 in Egitto), e da circa 2.000 associati. L'associazione lavora in stretto contatto con il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione (Settore Emigrazione), da cui è anche in parte finanziato e all'interno del quale dispone di un ufficio a cui possono dirigersi in caso di necessità i migranti egiziani di ritorno in occasione di festività e ferie.

All'estero, l'Associazione opera attraverso le sedi consolari nei paesi arabi, e in collaborazione con le associazioni di egiziani nei paesi occidentali. La differenza è dovuta al fatto che nei paesi arabi è generalmente vietato creare associazioni di emigranti.

Oltre a ricevere un finanziamento saltuario dal Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione, l'associazione si finanzia attraverso l'iscrizione e le donazioni dei membri più attivi, che si concentrano negli Stati Uniti e in Canada.

---

<sup>52</sup> Per una panoramica sintetica delle diverse istituzioni incaricate di gestire la questione migratoria si veda, Sawi, A. *Migration – Related Institutions and Policies in Egypt* CARIM-AS, 2005/08; ([http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS05\\_08-Sawi.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS05_08-Sawi.pdf)).

<sup>53</sup> Intervista al Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione, Febbraio 2008, il Cairo.

<sup>54</sup> Emigration and Sponsoring Egyptians Abroad Law no. 111 of the year 1983.

<sup>55</sup> Intervista al Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione, il Cairo, 2008.

La GUEA sostiene la creazione di associazioni di emigranti nei paesi occidentali e aiuta i *Labour Attaché* inviati nei paesi arabi nel sostegno ai migranti temporanei. Proprio per questi ultimi la GUEA ha sperimentato la possibilità di fornire un'assicurazione privata per garantire le prime cure e il rimpatrio in caso di incidente o difficoltà durante l'emigrazione temporanea.

La GUEA, in collaborazione con il Ministero degli Investimenti e con il Ministero degli Affari Esteri si propone di attrarre e dirigere gli investimenti dei migranti permanenti e temporanei.

Recentemente la GUEA ha realizzato un workshop a cui sono intervenute più di 500 persone durante il quale, in linea con le priorità espresse dal governo egiziano, è stato deciso di orientare i fondi e le attività dell'associazione verso la creazione di una Università *no profit* al Cairo e di rinnovare le attrezzature di 20 centri di Formazione professionale in Egitto.

Al pari di questo, anche l'ONG Nahdet El Mahrousa, che promuove misure per l'inserimento dei giovani lavoratori, sta realizzando il progetto Egyptian Expatriates for Development Small & Middle Enterprise (SME) Promoting Expertise Transfer il cui obiettivo è facilitare la partecipazione dei migranti all'estero nei processi di sviluppo delle Piccole e Medie Imprese.

### **6.1.3. La politica emigratoria egiziana, sfide e orientamenti**

Come anticipato, la politica emigratoria egiziana, così come interpretata dagli esperti intervistati durante la missione di ricerca al Cairo, sembra patire forti criticità. Non figurerebbe fra le priorità del governo egiziano, sarebbe connotata da una forte disorganicità e dalla mancanza di una strategia a medio e lungo termine e sarebbe scarsamente propositiva. Sinteticamente, la politica emigratoria egiziana sarebbe ancora troppo scarsamente ancorata alle politiche di sviluppo e di educazione in Egitto e soffrirebbe forti deficienze in quelle che Awad denomina "politiche della gestione" e "politiche strutturali".

Tuttavia, quantomeno a livello di discorso, la politica emigratoria egiziana, pur in mancanza di una strategia e di un piano di azione programmatico esplicito, si muove e risponde ad alcune priorità chiare, che in alcune occasioni trovano anche un riscontro in azioni pratiche.

#### CONOSCERE LE MIGRAZIONI

In primo luogo, emerge con chiarezza la necessità di quantificare le migrazioni ed elaborare un sistema di raccolta dati affidabile. La raccolta di dati statistici sulle migrazioni è un problema che in misura diversa concerne tutti i paesi interessati da fenomeni migratori. Come abbiamo già evidenziato nel paragrafo relativo all'Africa, in tutti i paesi del continente sembra crescere la consapevolezza che la conoscenza del fenomeno migratorio – nei suoi aspetti quantitativi e qualitativi – è il primo passo verso una sua eventuale gestione.

Come ricorda Fargues, le statistiche sulle migrazioni variano sensibilmente a seconda delle modalità di conteggio, dalle capacità e dai mezzi delle istituzioni incaricate di produrle, e possono essere inquinate da preoccupazioni elettorali e politiche. L'affidabilità delle statistiche migratorie diminuisce inoltre quando queste si riferiscano alle migrazioni irregolari e illegali. E' noto che la maggior parte delle statistiche migratorie riguardano la presenza di immigrati piuttosto che di emigranti. In tal senso, per ricostruire la presenza dei propri emigranti all'estero, all'interno dei paesi Med-MENA è necessario aggregare i dati dei differenti paesi di destinazione (Fargues 2005). Nel caso dell'Egitto, ciò è reso particolarmente difficile dal fatto che i paesi del Golfo e la Libia, destinazione di due terzi dell'emigrazione egiziana, non raccolgono e non dispongono tradizionalmente di questi dati (Fargues, 2005). Anche il paese di emigrazione può esercitare un controllo sui propri flussi in uscita.

Le statistiche sui movimenti migratori degli Egiziani vengono raccolte dal CAPMAS attraverso fonti diverse e in momenti diversi (il censimento, delle rilevazioni a campione, le registrazioni a livello amministrativo, i permessi di lavoro e di residenza rilasciati dai diversi ministeri, i dati registrati dai consolati e dalle ambasciate all'estero). Queste fonti, fra loro difformi e non sempre



affidabili, producono dati indicativi, ma non permettono di fotografare con precisione la realtà migratoria.

Per ovviare a queste lacune, nel 2005 il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione insieme al Ministero della Comunicazione e della Informazione Tecnologia e al Ministero dell'Interno hanno firmato un accordo di cooperazione per la creazione di un database degli Egiziani che lavorano all'estero, che dovrebbe permettere di conoscere il numero esatto degli emigrati e analizzare le ragioni della loro partenza.

In occasione del censimento del 2006, è stato invece introdotto un capitolo a parte sulla presenza di migranti temporanei all'interno dei nuclei familiari.

#### REGOLAMENTARE I PROCESSI MIGRATORI

In secondo luogo emerge con chiarezza una tendenza verso una maggiore regolamentazione delle relazioni migratorie con l'Europa e con i vicini paesi arabi e del Golfo e, almeno sul piano teorico, la ricerca di una maggior armonizzazione fra le politiche di sviluppo e le politiche migratorie.

Come già accennato, il rafforzamento del sistema migratorio euro-mediterraneo ha generato una richiesta di maggiore controllo sulle migrazioni illegali ma ha al contempo aperto un nuovo campo di sperimentazione per politiche di migrazione temporanea.

Con riferimento allo spazio euro-mediterraneo, l'Egitto riconosce e accetta la necessità di una riorganizzazione e regolamentazione delle migrazioni. In questo senso, vi è una certa disponibilità verso politiche di "migrazione circolare", "migrazione stagionale" e *mobility partnership*, ma solo in presenza di garanzie certe per i diritti dei migranti. Si registra infatti il timore che la promozione di queste politiche porti non solo a una riduzione dei tempi di permanenza dei migranti nei paesi di destinazione, ma anche a una diminuzione dei loro diritti. La svolta verso forme di gestione "circolare" e temporanea dell'emigrazione, in particolare verso l'Europa, al pari della richiesta di maggior controllo sulle migrazioni illegali, sembrano essere essenzialmente subite dalle autorità egiziane<sup>56</sup>.

Ciò non impedisce che l'esperienza con l'Italia sia considerata dall'Egitto una *best practice* replicabile con gli altri paesi europei e occidentali. Secondo le informazioni raccolte durante il lavoro di campo, in maniera simile a quanto realizzato con l'Italia, l'Egitto ha firmato un accordo di lavoro con la Grecia (ma solo per stagionali) e sta attualmente negoziando un accordo simile con la Francia. In un recente intervento presso la comunità egiziana in Francia, il Ministro del Lavoro e dell'Immigrazione ha dichiarato che esistono accordi con l'Italia, la Grecia, e la Commissione Europea per il reclutamento e la difesa dei diritti della manodopera egiziana e che sono in corso trattative con la Bulgaria, il Canada, la Svizzera e la Francia.

Rispetto ai Paesi arabi e del Golfo, diversi elementi spingono l'Egitto verso una maggiore regolamentazione delle migrazioni. Ciò è infatti in parte un riflesso di quanto accade nello spazio euro-mediterraneo, ma è soprattutto dettato da esigenze di ristrutturazione dei mercati del lavoro dei Paesi arabi e del Golfo, che condividono un processo di riduzione dei flussi immigratori e di nazionalizzazione della forza lavoro<sup>57</sup>. Infine, dopo l'11 Settembre e dopo gli attentati terroristici avvenuti in tutta la regione araba, la mobilità nella regione è rallentata e ostacolata da motivi di sicurezza internazionale. L'insieme di questi elementi, sommati alla concorrenza asiatica e alla

---

<sup>56</sup> Si veda a tal proposito il Discorso del Ministro del Lavoro e della Migrazione egiziano, Aisha Abdel Hadi, in occasione della Riunione dei Ministri incaricati delle Migrazioni dei Paesi arabi, Lega araba, il Cairo 18/02/2008 ([http://www.manpower.gov.eg/news\\_detailis\\_2.htm#14](http://www.manpower.gov.eg/news_detailis_2.htm#14)).

<sup>57</sup> A tale proposito, il Quinto piano quinquennale di Sviluppo recita: "The analysis of the migratory movements whether temporary or permanent reveals the fact that there is an urgent need to carefully study external labor markets and to assess their need for Egyptian labor at present and in the foreseeable future. Efficiency-improving and skill upgrading programs are vital in order to increase the ability of the Egyptian workforce to compete in the international labor market. The Fifth Five-Years Plan 2002-2007 (<http://www.mop.gov.eg/English/sixth%20five%20year.html>).

riduzione della richiesta di lavoratori non qualificati, lascia supporre che la capacità dell'Egitto di esportare la propria emigrazione verso questi paesi tenderà a diminuire (Nasser, 2008).

Per far fronte a queste difficoltà, l'Egitto sta tentando di inserire il tema migrazioni in una più ampia strategia comune di sviluppo e di integrazione araba<sup>58</sup> e, sul piano bilaterale, di aumentare il numero di accordi di lavoro. Tali accordi rappresentano infatti il *framework* generale all'interno del quale promuovere l'emigrazione legale, limitare le migrazioni illegali e irregolari, e difendere i diritti dei migranti all'estero<sup>59</sup>.

Durante la missione di ricerca al Cairo, è risultato estremamente difficile ricostruire lo stato attuale degli Accordi di lavoro, dei Memorandum of Understanding, o dei Protocolli di Cooperazione che regolano le relazioni lavorative e migratorie fra l'Egitto e il resto dei paesi arabi, ed è altrettanto difficile ricostruire tali accordi attraverso fonti secondarie. Un rapporto dell'Organizzazione Egiziana dei Diritti Umani, riportava ad esempio nel 2003 l'esistenza di accordi di lavoro fra l'Egitto, la Giordania, lo Yemen, il Qatar, l'Iraq e la Grecia (EOHR, 2003). In un recente lavoro, Collyer riporta che fra il 1974 e il 1993 l'Egitto ha firmato accordi di lavoro con 11 paesi e continua a mantenere accordi informali e regolari per il reclutamento di lavoratori verso la Libia e l'Arabia Saudita, particolarmente nel periodo dell'*Hajj*. Queste intese sono spesso attivate da accordi verbali estemporanei fra i rispettivi ministeri, realizzati attraverso chiamate telefoniche, estremamente flessibili e al di fuori di accordi formali (Collyer, 2004). L'Egitto ha firmato 4 Freedoms Agreement con il Sudan per garantire libertà di movimento, residenza lavoro e diritto di proprietà. Con questo paese esiste anche un accordo per stabilire un sistema unificato fra i rispettivi ministeri per il movimento di manodopera fra Egitto e Sudan, e una codificazione delle professioni, simile a quella che si sta realizzando con l'Italia, è stata portata a termine in questo senso. Nel 2007, l'Egitto ha firmato un Protocollo di Cooperazione con l'Arabia Saudita per l'invio di 120.000 donne delle pulizie in questo paese nell'arco dei prossimi 10 anni<sup>60</sup>. Infine secondo le recenti dichiarazioni del Ministro del lavoro e dell'Immigrazione, l'Egitto ha firmato accordi con 12 paesi arabi<sup>61</sup>.

La regolamentazione delle migrazioni all'interno della regione araba presenta per l'Egitto delle possibilità, ma pone al contempo diversi problemi. In primo luogo, una maggiore regolamentazione delle migrazioni permetterebbe all'Egitto di mantenere alta e costante la propria emigrazione; in secondo luogo, di promuovere dei circuiti virtuosi di migrazione circolare e di migrazione e sviluppo. Come evidenzia Nasser, l'emigrazione egiziana verso i paesi arabi è temporanea, e parte di essa è spontaneamente circolare (Nasser, 2008). Questa emigrazione ha un impatto principalmente positivo in termini di rimesse, di alleggerimento della pressione sul mercato del lavoro e di riduzione della povertà. Gestire questa migrazione circolare all'interno di accordi bilaterali significa poterne ottimizzare la ricaduta in termini di crescita e di sviluppo. Inoltre, la firma di accordi bilaterali dovrebbe garantire maggiori diritti ai migranti e, riducendo le migrazioni

---

<sup>58</sup> Il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione ha recentemente proposto l'elaborazione di una Strategia Migratoria Araba Comune in grado di massimizzare le ricadute positive delle migrazioni in termini di sviluppo, garantire il rispetto dei diritti dei migranti; mantenere e rinforzare l'identità araba facilitando al contempo l'interazione con le comunità straniere. Va in questa stessa direzione anche l'ipotesi di un meccanismo per seguire permanentemente le condizioni dei migranti all'interno della regione araba, collegando le migrazioni a progetti di sviluppo della dimensione di integrazione regionale araba. Un esempio è la creazione di una Commissione per l'impiego degli Arabi all'estero che potrebbe essere inserita all'interno della Arab Labor Organization o all'interno del Segretariato della Lega Araba e che avrebbe come finalità quella di migliorare l'impiego dei lavoratori all'estero e coordinare fra loro (le migrazioni) con le altre componenti dello sviluppo. In questa stessa direzione va l'idea di preparare corsi di formazione e training professionali, di lingua, cultura sempre all'interno dell' Arab Labor Organization.

<sup>59</sup> Come ha recentemente sottolineato il Ministro del Lavoro e dell'Immigrazione. "As for the efforts to protect the rights of Egyptian migrant workers in neighbouring countries, Egypt sought to conclude further bilateral agreements to manage and organize the migration of Egyptian labour and to explore new prospects for their employment". Committee on protection of migrants considers initial report of Egypt, 24 April 2007.

<sup>60</sup> La firma di tale accordo ha suscitato proteste in Egitto, data la sostanziale mancanza di diritti per le donne impegnate nel lavoro domestico in Arabia Saudita. Si veda a proposito: Zohry, A. (2007). Per un'analisi più approfondita della situazione del lavoro domestico in Arabia Saudita si veda: Battistella, 2005.

<sup>61</sup> Si veda: ([http://www.manpower.gov.eg/news\\_detailis\\_2.htm#14](http://www.manpower.gov.eg/news_detailis_2.htm#14)).

irregolari, limiterebbe le preoccupazioni di carattere securitario condivise dall'Egitto e dal resto dei paesi arabi. Infine questi accordi restituiscono centralità al Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione egiziana e ai corrispettivi Ministeri nei paesi firmatari<sup>62</sup>, mentre l'obbligo di costituire liste di lavoratori, come nel caso della Giordania<sup>63</sup>, va nella direzione richiesta dall'Egitto di migliorare il *matching* fra domanda e offerta di lavoro all'interno della regione araba<sup>64</sup>.

Le interviste con alcuni esperti egiziani hanno tuttavia permesso di identificare alcune criticità connesse a questa regolamentazione delle migrazioni. Secondo gli intervistati, l'Egitto non si impegnerebbe abbastanza per raggiungere la firma di tali accordi. In secondo luogo, il più delle volte questi accordi non contengono indicazioni precise relative al numero emigranti, né incidono concretamente sulla condizione dei diritti dei migranti. Infine, piuttosto che creare circuiti virtuosi di migrazione circolare, rischiano di incidere negativamente sui circuiti migratori stagionali e temporanei tradizionali esistenti fra l'Egitto e i paesi limitrofi, riducendo la mobilità da sopravvivenza degli strati più poveri della popolazione egiziana<sup>65</sup>.

In questo senso, il caso della Giordania e della Libia sono estremamente eloquenti. Sulla scia di politiche simili introdotte dai paesi arabi del Golfo, questi due paesi hanno introdotto misure atte a regolamentare l'ingresso e la permanenza dei lavoratori immigrati all'interno dei propri confini, annunciando al contempo l'intenzione di procedere a una politica di espulsione più efficace dei migranti illegali. Per quanto l'introduzione di queste nuove norme sia stata oggetto di incontri e discussioni fra i rispettivi Ministri del Lavoro, la nuova normativa sull'immigrazione introdotta da questi due paesi ha avuto come effetto immediato il ritorno di migliaia di lavoratori egiziani dalla Libia<sup>66</sup> e dalla Giordania. La necessità di un visto turistico per l'ingresso e l'aumento dei prezzi per i contratti di lavoro, obbligatori per lavorare regolarmente in questi due paesi, incidono sugli strati più poveri della popolazione egiziana.

Gli intervistati hanno manifestato scetticismo anche rispetto alla possibilità che gli accordi bilaterali portino a una maggiore difesa dei diritti dei migranti.

La maggior parte dell'emigrazione egiziana verso i paesi arabi avviene attraverso due principali modalità: la sponsorizzazione, o il sistema *Kafala* e, in minor misura, attraverso una forma di immigrazione irregolare, con ricerca lavoro nel luogo di destinazione (Battistella 2005; Fargues 2006). Per sua natura il sistema *Kafala* pone il migrante in condizione di forte dipendenza dal datore di lavoro e rischia di essere lesivo dei diritti dei migranti. Tuttavia, anche per non perdere terreno rispetto alla concorrenza asiatica<sup>67</sup>, l'Egitto accetta questo sistema di reclutamento<sup>68</sup>. La

---

<sup>62</sup> Con piccole variazioni, l'ingresso per lavoro in Giordania e Libia funziona ora come segue: il lavoratore egiziano che vuole lavorare in uno di questi due paesi deve contattare direttamente un datore di lavoro disposto ad assumerlo. Tale contratto viene in seguito validato dal Ministero del lavoro e dell'Immigrazione egiziano e notificato alle rispettive ambasciate. *Invest in Egypt Newsletter* (<http://www.canada-arabbusiness.org/newsletter/86.pdf>), State Information Service, p. 6.

<sup>63</sup> L'articolo due del Memorandum firmato fra l'Egitto e la Giordania il 20 marzo 2007 recita ad esempio: "The Egyptian side shall establish a computerized database which includes the names of the laborers who wish to work in Jordan according to the needs of the Jordanian side provided that it will be available to be viewed by the Jordanian side through the computer".

<sup>64</sup> In questa direzione va anche il Bollettino emesso mensilmente dal Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione egiziano. In esso vengono raccolte le opportunità di lavoro all'estero (Italia e paesi arabi). ([www.Manpower.gov.eg](http://www.Manpower.gov.eg)).

<sup>65</sup> Intervista con Ayman Zohry, Cairo, 2008.

<sup>66</sup> Le nuove misure introdotte dalla Libia sembrano contraddire lo spirito del Four Freedom Agreement esistente fra i due paesi dal 1990. Inoltre, ulteriori restrizioni sarebbero state adottate in ingresso anche per i lavoratori egiziani dopo gli scontri avvenuti fra popolazione locale e migranti egiziani a Beni Walid nel settembre del 2007. Dopo questi scontri, la Libia permette l'ingresso solo ai cittadini egiziani residenti a Marsa Matrouh (al confine settentrionale). Per tutti gli altri è necessario essere in possesso di un permesso di lavoro o di un visto di ingresso. AL-AHRAM, 13-19 settembre 2007 (<http://weekly.ahram.org.eg/2007/862/eg9.htm>).

<sup>67</sup> Intervista con Khaled Louhichi, Director of the Population polices and Migration Department League of Arab states, Cairo, febbraio 2008.

<sup>68</sup> "In response to the questions, the delegation of Egypt said, with regard to the kafala system that was widely used throughout the Gulf States, in Egypt they respected the internal rules of each country and the domestic rules that

difesa dei migranti rimane quindi confinata a un controllo sulle numerose agenzie che operano come intermediarie fra gli *sponsors* e i lavoratori egiziani, e ai 12 *Labour Attachés* nei paesi di destinazione<sup>69</sup>.

#### EMIGRAZIONE E MERCATO DEL LAVORO: L'ESIGENZA DI RIFORMARE LA FORMAZIONE E IL TRAINING. L'ESEMPIO ITALIANO

La firma degli accordi bilaterali si accompagna al tentativo di rinforzare il *matching* fra domanda e offerta di lavoro all'interno della regione araba e dello spazio euro-mediterraneo. Da qui la necessità di una maggiore conoscenza dei mercati del lavoro esteri, di un conseguente aggiornamento dei numerosi centri di training collegati al Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione, e del riconoscimento dei titoli di formazione emessi da questi centri.

In particolare, come suggeriscono diversi intervistati, piuttosto che inseguire la riforma della politica educativa *tout-court*, l'Egitto deve concentrarsi sull'ammodernamento dei programmi e dei centri di Training. Questi dovrebbero essere in grado di formare le professionalità necessarie sia ai mercati del lavoro esteri, sia a quelle del mercato egiziano. Questa priorità viene riconosciuta anche dal Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione che, come precedentemente evidenziato, attraverso la UGEA ha coinvolto a tal fine anche la diaspora egiziana.

Un secondo problema è giungere a una codificazione comune delle professionalità e dei titoli formativi per assicurarne la spendibilità all'estero e facilitare le operazioni di matching fra domanda e offerta. All'interno della regione araba, l'Egitto ha quindi partecipato alla realizzazione di una Classificazione Araba Comune delle occupazioni che include al momento 3.000 professioni<sup>70</sup> e preme in direzione della creazione di una Rete dei Mercati del Lavoro Arabi<sup>71</sup>.

Sul fronte europeo, i rapporti con l'Italia sembrano indicare il solco in cui si possono iscrivere anche le iniziative future dell'Egitto.

Non è questa la sede per un'analisi dettagliata dei rapporti migratori esistenti fra l'Italia e l'Egitto<sup>72</sup>. Qui è sufficiente ricordare che i rapporti migratori fra l'Italia e l'Egitto sono regolati da un accordo di riammissione firmato nel gennaio del 2007 e da un accordo di lavoro firmato nel 2005<sup>73</sup>.

L'accordo prevede la redazione di una lista di lavoratori nel paese di origine e, in linea con la legge 186/02 (Bossi Fini), la realizzazione di programmi di formazione professionale e di lingua italiana nel paese di origine. ItaliaLavoro, agenzia del Ministero del lavoro, sta realizzando un progetto di formazione e inserimento lavorativo che include sette paesi, fra cui l'Egitto. All'interno di questo quadro di riferimenti, (formazione – reclutamento e inserimento lavorativo), la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri ha realizzato attraverso l'IOM il progetto IMIS (2001-2005), il progetto IDOM (Information Dissemination on Migration) e sta ora lanciando il progetto IMIS Plus.

Il progetto IMIS (2001-2005), si proponeva di facilitare l'incontro fra domanda del mercato del lavoro italiano e offerta della manodopera egiziana. Obiettivi del progetto sono facilitare l'inclusione socio-economica dei migranti egiziani in Italia, sostenere il ritorno reale o virtuale del

---

regulated migrant workers. As an exporting country of migrant workers, Egypt's role was not to interfere in domestic affairs of other countries", United Nation, Committee On Protection Of Migrants Considers Initial Report Of Egypt (<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/8ECF5BD6D97D176EC12572C70051EC43?opendocument>).

<sup>69</sup> Aiutati dai rappresentanti del GUEA. Intervista con Faruq El Dessouki, GUEA.

<sup>70</sup> Discorso del Ministro Aisha Abdel Hadi alla Conferenza Araba del Lavoro: ([http://www.manpower.gov.eg/news\\_detailis\\_2.htm#9](http://www.manpower.gov.eg/news_detailis_2.htm#9)).

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> Per un'analisi approfondita, si veda Coslovi, 2008.

<sup>73</sup> Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il e il Governo della Repubblica Araba di Egitto di cooperazione in materia di flussi migratori bilaterali per motivi di lavoro, e Protocollo esecutivo dell'accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Araba di Egitto di cooperazione in materia di flussi migratori bilaterali per motivi di lavoro, Cairo 28-Novembre 2005.

capitale umano, economico e sociale dei migranti migliorando la canalizzazione delle rimesse e promuovendo un ambiente economico in grado di attrarre i loro investimenti. A tal fine è stato creato un database dei lavoratori egiziani intenzionati a emigrare in Italia, che dovrebbe essere in contatto continuo con la Borsa Lavoro italiana.

Si può asserire che il progetto IMIS ha fallito nel suo principale obiettivo, quello di facilitare la partenza di migranti egiziani formati e inseriti all'interno delle quote privilegiate concordate annualmente fra l'Italia e l'Egitto. Nessun migrante egiziano è infatti partito nel corso dei 4 anni di progetto. Da parte egiziana è stata lamentata l'eccessiva burocratizzazione dei processi di reclutamento e la scarsità delle quote assegnate, mentre da parte italiana è stata lamentata la scarsa capacità egiziana di rispondere ai criteri di selezione e soprattutto la mancanza di una codificazione comune delle professionalità. Anche per questo motivo, è stata registrata la quasi totale assenza di datori di lavoro interessati ad avvalersi dello strumento IMIS per il reclutamento dei migranti egiziani. Per ovviare alle difficoltà provenienti dalla mancanza di una codificazione comune delle professionalità fra l'Italia e l'Egitto, il Ministero della Solidarietà Sociale italiano ha lanciato il progetto *Sharing learning for a better migration life*. Il progetto contempla la formazione di funzionari nei due Paesi, la individuazione di criteri comuni per disegnare profili professionali dei lavoratori e infine creare le liste di lavoratori candidati all'emigrazione verso l'Italia.

Rispetto alla necessità di vincolare più strettamente i processi di formazione e training all'emigrazione, la DGCS partecipa con un co-finanziamento alla realizzazione dei tre progetti realizzati dall'ETF (European Training) con il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione egiziano.

Questi hanno come scopo la promozione e la valorizzazione delle risorse umane in generale e, nello specifico, consentire un'efficace mobilità professionale verso i paesi europei. In particolare, il Progetto Migration and Skills gestito in collaborazione diretta con l'ufficio della Cooperazione italiana al Cairo, ha come finalità analizzare le necessità di alcuni settori prioritari del mercato del lavoro italiano e di compararle all'offerta presente in Egitto. Ciò consentirà di orientare efficacemente i corsi professionali per quanti volessero iscriversi nelle liste di disponibilità per l'Italia.

Va qui evidenziato come questi progetti siano stati fortemente voluti e promossi dalla Cooperazione Italiana, e dalle interviste realizzate con l'Unità Tecnica Locale della DGCS in Egitto sembra emergere una scarsa capacità propositiva della controparte egiziana e soprattutto una eccessiva dipendenza dalle risorse economiche italiane ed europee<sup>74</sup>. Tuttavia, le interviste realizzate al Cairo hanno evidenziato una sostanziale convergenza di opinioni rispetto alle relazioni italo-egiziane in materia migratoria. In particolare, il progetto IMIS, viene considerato un processo estremamente positivo e replicabile con gli altri paesi europei.

#### I LEGAMI CON LA DIASPORA, UN RAPPORTO ANCORA DA COSTRUIRE

Come evidenziato precedentemente, fin dal 1983 l'Egitto si è dotato di una legislazione migratoria che contemplava la partecipazione della diaspora allo sviluppo del paese di origine, e uno dei compiti del Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione al momento della sua formazione era quello di unire la politica emigratoria alla politica di sviluppo nazionale e locale.

Le interviste realizzate in Egitto evidenziano tuttavia proprio nel rapporto con la diaspora uno degli aspetti più deboli della politica emigratoria egiziana. Il Governo egiziano non sarebbe in grado di seguire la diaspora né di proteggerla, non si preoccupa di facilitare il ritorno (virtuale o reale) del capitale umano-economico e sociale dei migranti. Se si esclude la GUEA, l'Egitto non si è dotato di un ministero o di una istituzione ad hoc paragonabile a quella degli altri paesi del Nordafrica o dei vicini siriani e libanesi, capace di mantenere e rafforzare i legami con la diaspora. Tutti gli interventi che realizza sono interventi spot, che non sono in grado né di incidere concretamente

---

<sup>74</sup> Intervista con Piera Solinas, UTL Cairo, Febbraio 2008.

sulla difesa dei migranti, né di promuovere realmente un ambiente favorevole al loro ritorno e al loro coinvolgimento nella strategia di sviluppo del paese di origine.

Conferme in tal senso provengono anche dalle interviste realizzate all'interno del Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione: nell'insieme i migranti godono ad esempio solo delle facilitazioni fiscali concesse agli investitori stranieri e, se si esclude l'esenzione delle imposte per il rientro di abiti e pochi oggetti dal paese di emigrazione, non usufruiscono neanche di facilitazioni a livello di dogana.

Maggiore attenzione è invece dedicata alle rimesse che, insieme agli introiti derivanti dal Canale di Suez, il turismo e i proventi della vendita di petrolio e gas, rappresentano una delle quattro principali voci della bilancia commerciale egiziana. Primo paese recettore di rimesse del mondo arabo (5,9 milioni di dollari nel 2007)<sup>75</sup>, l'Egitto ha introdotto fin dagli anni '60 delle misure ad hoc per incrementare l'invio delle rimesse da parte dei migranti.

Dopo aver a lungo mantenuto una *mandatory remittances policy* (El-Sakka 2003; Collyer 2004) che di fatto imponeva l'obbligo per i migranti di trasferire una percentuale fra il 10% e il 25% dei propri guadagni in valuta estera, l'Egitto dispone ora di un efficace strumento, l'Own Exchange Import System (OEIS) in grado di mobilizzare le rimesse dei migranti a fini di investimento. Questo sistema offre agli importatori la possibilità di ottenere un permesso per l'importazione se dimostrano di disporre di moneta estera senza ricorrere alle agenzie di cambio. La maggiore fonte di divisa estera è rappresentata dalle rimesse dei migranti. Secondo El-Sakka, l'OEIS è una

“very successful policy to encourage emigrants to use their savings to finance the country's needed imports from abroad. Goods financed by emigrant savings under the system of OEIS in Egypt represent about more than two thirds on average of total recorded savings sent home by emigrants” (El Sakka 2003, p. 20).

Va qui però evidenziato come, durante una precedente ricerca realizzata dal CeSPI in aree di forte emigrazione verso l'Italia, sia stata rilevata la tendenza da parte dei migranti a non utilizzare le rimesse a fini di investimento ma piuttosto a mantenere immobili i capitali depositati nelle banche locali. (Stocchiero *et al*, 2005). La presenza di una forte liquidità nelle casse delle banche egiziane appare confermata, sebbene in maniera assolutamente impressionistica, dalla facilità con cui le banche egiziane emettono attualmente prestiti a favore dei propri clienti.

L'impostazione dei legami fra madrepatria e diaspora risente in larga misura dalla storia emigratoria egiziana. Diversamente dagli altri paesi nordafricani, l'emigrazione egiziana è stata tradizionalmente temporanea, indirizzata verso paesi di lingua e cultura simile e con scarsa possibilità di integrazione nei luoghi di destinazione. Per sua natura quindi, questa emigrazione non imponeva al governo di misurarsi con la necessità di mantenere i legami oltre le prime generazioni, né lo interrogava rispetto a limiti, rischi e possibilità dei processi di integrazione dei propri emigranti nei paesi di destinazione. D'altra parte, la scarsa emigrazione permanente verso i paesi occidentali suggeriva solo la necessità di mantenere attivo un *nostalgia link* che garantisse il trasferimento delle rimesse (in particolare dagli USA) e il mantenimento dell'identità culturale attraverso l'invio di libri, cassette e, in particolari occasioni, imam e insegnanti. Le preoccupazioni maggiori erano relative alla necessità di mantenere aperti i canali migratori esistenti, da cui uno stretto controllo sui migranti all'estero onde evitare il loro coinvolgimento in attività criminali o sovversive.

Questa impostazione continua a caratterizzare i rapporti fra madrepatria e diaspora. In maniera forse più evidente rispetto ad altri paesi della regione, come è il caso del Marocco, l'Egitto continua a esplicitare anche sul piano retorico una forte dimensione di “controllo” nel rapporto con gli egiziani all'estero. Come ha ricordato recentemente il Ministro Aisha Abdel Hadi, la lealtà degli egiziani

---

<sup>75</sup> Vedi: *World Bank Factbook 2008*.

(<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21352016~menuPK:3145470~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>).

all'estero non si misura solo sulla loro disponibilità a inviare rimesse e a investire in patria, ma completa questo sentimento il rispetto delle leggi del paese di destinazione e l'impegno nel mantenere alta la reputazione dell'Egitto all'estero<sup>76</sup>. Gli egiziani all'estero sono considerati parte integrante del paese di origine<sup>77</sup>, da cui possono pretendere il diritto alla protezione ma a cui devono garantire la partecipazione nei programmi di sviluppo nazionale.

Tuttavia, anche nei rapporti con la diaspora vi sono timidi segnali di cambiamenti in corso provengono dall'apertura del sito internet [www.emigration.gov.eg](http://www.emigration.gov.eg), parte del progetto IMIS e attivo da circa 5 anni, e dalla creazione di un nuovo ufficio per aiutare gli egiziani di ritorno (permanente o temporaneo) all'interno del Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione. Il sito internet dispensa informazioni sulle possibilità di investimento, permette l'iscrizione alle liste per l'emigrazione, e offre una serie di altri servizi relativi alla situazione dei migranti all'estero. In maniera simile, il nuovo ufficio offre informazioni sulle opportunità di investimento, su progetti di risparmio e investimento e su facilitazioni fiscali per l'iscrizione dei figli a scuola e all'università.

Il Ministero delle Comunicazione e dell'Informazione Tecnologica (MCIT) ha sviluppato un portale internet (<http://www.egyptexpats.com/index.asp>) con l'obiettivo di creare un canale continuo di cooperazione con gli Egiziani espatriati. Il portale, che al momento è attivo solo in alcune delle sue parti, dovrebbe divenire un punto di incontro fra gli Egiziani all'estero, l'MCIT e l'industria di informazione tecnologica egiziana.

Qualche passo in avanti è stato realizzato anche nel tentativo di attrarre le competenze scientifiche espatriate, cercando di coinvolgerle, con scarsi risultati, nella realizzazione della "città della Scienza" creata nel 2004 al Cairo<sup>78</sup>.

All'Unione Generale degli Egiziani all'Estero è stato assegnato il compito di sostenere la creazione di associazioni egiziane all'estero, sia nei paesi arabi che nei paesi occidentali, mentre il Ministro Aisha Abdel Hadi ha recentemente compiuto diverse visite di incontro con la diaspora egiziana negli USA e in Francia.

Infine, il Governo egiziano ha espresso la volontà di creare una *General authority for the Egyptian expatriates fostering fund*, che dovrebbe essere in grado di offrire servizi e protezione legale agli egiziani espatriati, rispetto alla residenza, ai contratti di lavoro e ad altre necessità<sup>79</sup>.

Rispetto ai processi di integrazione e alla partecipazione politica della diaspora nei paesi di destinazione, l'Egitto permette l'acquisizione della doppia cittadinanza. Nel 2004, è stato riformato l'articolo 1 della legge per permettere che anche i figli di madre egiziana e padre straniero possano ottenere la cittadinanza egiziana<sup>80</sup>.

Per quanto concerne infine la partecipazione della diaspora alla vita politica dell'Egitto, come nel caso del vicino Marocco, anche nel caso dell'Egitto gli ultimi tre anni hanno segnato una prima evoluzione in direzione del voto all'estero.

Non è questa la sede per un'analisi attenta e puntuale dei processi politici in corso in Egitto, frutto di pressioni esterne e interne verso la democratizzazione e al contempo di derive repressive dettate da preoccupazioni securitarie (il timore dell'ascesa dei Fratelli Musulmani) e contingenti (la successione di Mubarak).

---

<sup>76</sup> Vedi: Discorso del Ministro Aisha Abdel Hadi in occasione dell'incontro con la comunità egiziana a Parigi, 25.03.2008, ([www.manpower.gov.eg](http://www.manpower.gov.eg)).

<sup>77</sup> Gli egiziani all'estero sono una "separazione" non "separabile". Cfr. Discorso di Aisha Abdel Hadi ([www.manpower.gov.eg](http://www.manpower.gov.eg)).

<sup>78</sup> Intervista con Khaled Louhichi, Director of the Population polices and Migration Department League of Arab states, Cairo, febbraio 2008.

<sup>79</sup> SIS, Egypt State Information Service, *Egypt Yearbook 2007*.

(<http://www.sis.gov.eg/En/Pub/yearbook/book2007/110105000000000001.htm>).

<sup>80</sup> La legge contemplava un periodo di tempo per presentare la domanda, e preclude comunque ai nuovi cittadini l'ingresso nella polizia, nelle forze armate e ad alcuni impieghi pubblici.

E' tuttavia evidente che il dibattito sul voto all'estero abbia risentito direttamente degli sviluppi occorsi nel panorama politico egiziano fra il 2005 (anno dell'apertura delle candidature plurali alla Presidenza) al 2007, anno in cui attraverso la riforma di 34 articoli della Costituzione, il Governo egiziano ha normalizzato lo stato di emergenza e fatto passi indietro in materia di diritti umani e politici.

Fino al 2000, in alcune ambasciate e consolati venivano organizzate delle votazioni poco organizzate e non controllate, usate generalmente dal Governo egiziano per dimostrare il sostegno della diaspora egiziana al Presidente<sup>81</sup>. Nel 2005, il Governo egiziano ha aperto al voto della diaspora all'Estero, salvo poi procrastinare al 2011 la loro partecipazione effettiva, giustificando questa scelta con motivi logistici e organizzativi.

Pur non disponendo di dati precisi, è interessante notare come rispetto al voto dei migranti egiziani sembrano emergere alcune prime contraddizioni.

In particolare, mentre la diaspora egiziana (soprattutto negli USA e in Gran Bretagna) sembra aver animato attivamente il dibattito sul voto all'estero, il numero di egiziani iscritti alle liste elettorali presso i consolati è rimasto estremamente ridotto. Nonostante gli sforzi dei consolati, solo il 10% degli egiziani all'estero si sarebbe infatti iscritto alle liste elettorali presso i consolati<sup>82</sup>.

La scarsa adesione appare in linea con i dati registrati a livello nazionale, 7 milioni di votanti su 32 milioni di iscritti all'epoca delle elezioni presidenziali del 2005 (Ben Nefissa, 2007), e sembra indicare una scarsa fiducia della diaspora rispetto al reale grado di apertura e democratizzazione dei processi elettorali e del campo politico in Egitto.

## 6.2. Il quadro migratorio senegalese

Nell'attuale geografia delle migrazioni internazionali, il Senegal è uno dei principali paesi di emigrazione dall'Africa verso l'Europa, e – seppur in maniera meno significativa rispetto al passato – è al tempo stesso paese di destinazione nella regione e meta di transito dall'Africa sub-sahariana verso l'Europa, per effetto di una canalizzazione dei flussi verso ovest dovuta all'inasprimento dei controlli dei confini settentrionali con il Nordafrica e al crescente pattugliamento del Mediterraneo<sup>83</sup>.

Il Senegal si afferma storicamente come paese di tradizionale immigrazione già in epoca coloniale per francesi e libanesi, e all'indomani dell'indipendenza (1960) per le popolazioni dei paesi limitrofi, in virtù di diversi fattori, quali i legami commerciali, i collegamenti ferroviari (Mauritania, Mali), la prossimità geografica e culturale (Gambia)<sup>84</sup>. A partire dalla metà degli anni '60 e inizi anni '70 questo *trend* si inverte ed il Senegal dà origine ad importanti flussi in uscita trainati dalla crescente domanda di lavoro da parte di paesi come il Gabon e la Costa d'Avorio e dal *boom* della produzione petrolifera e/o diamantifera in altri paesi come la Libia e il Sudafrica.

La crisi economica iniziata a metà degli anni '70 e il progressivo peggioramento delle condizioni di accesso e utilizzo delle risorse conseguenti alla disastrosa siccità e al rigore imposto dalle riforme degli aggiustamenti strutturali (anni '90), sono tra i fattori all'origine del progressivo aumento dei flussi in uscita, prima dalle campagne verso le città e poi a favore di mete internazionali (regionali,

---

<sup>81</sup> "Expats told to wait", *Al Ahram*, 16-22 June 2005, (<http://weekly.ahram.org.eg/2005/747/eg4.htm>).

<sup>82</sup> Il Ministero degli Affari esteri egiziani ha organizzato diversi incontri formali e informali con la diaspora presso i propri consolati per informare della possibilità di iscriversi nelle liste elettorali. Si veda: *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, Committee on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families, Sixth session, CMW/C/SR.51 30 April 2007, ([http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f49fb3ae228d0316c12572d500322c4e/\\$FILE/G0741335.doc](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f49fb3ae228d0316c12572d500322c4e/$FILE/G0741335.doc)).

<sup>83</sup> Il Senegal si è affermato come paese di transito verso l'Europa, con Dakar come tappa principale sia per le rotte terrestri attraverso la Mauritania ed il Marocco, che per quelle marittime, in direzione delle Isole Canarie, dopo la fortificazione di Ceuta e Mellilla.

<sup>84</sup> Fonte: *Focus Migration, Country profile, Senegal*, No. 10, November 2007.



continentali ed inter-continentali). Il tasso di crescita dello *stock* di migranti aumenta infatti in maniera significativa dal -5.2 % nel quinquennio 1975-1980 al 7.1 % nel quinquennio 1980-1985, per raggiungere il 10.9 % tra il 1985 e il 1990<sup>85</sup>.

Le crisi politiche sopraggiunte in alcuni dei paesi africani, mete tradizionali delle migrazioni senegalesi (Costa d'Avorio, Gabon, Sud Africa, etc.), insieme con la recrudescenza in certi casi di sentimenti xenofobi, contribuiscono dalla fine degli anni '80 e inizi '90 ad una riduzione dei flussi senegalesi verso le destinazioni africane e ad un aumento invece dei flussi extra-continentali, verso Stati Uniti e Unione Europea (Francia in particolare) (Ndione B., Broekhius A., 2006).

Contemporaneamente gli anni '90 vedono l'Italia e la Spagna affermarsi come i principali paesi di destinazione dei flussi senegalesi, con una crescita rispettivamente in Italia da 27.500 presenze nel 1993 a 40.000 nel 1999 e in Spagna da 3190 nel 1993 a 11.051 nel 2000 ( Ndione, B., Broekhius A., op.cit.).

Secondo i dati disponibili da parte senegalese con riferimento al periodo 2003-2004, il numero totale di cittadini all'estero, immatricolati e non, ammonterebbe a più di 640.000, con una concentrazione maggiore in Europa, tra le destinazioni extra-europee, e risulterebbe distribuito tra le grandi aree geografiche come segue:

**Tabella 1 – Emigrazioni senegalesi per grandi zone di destinazione**

<i>Area di destinazione</i>	<i>Cittadini immatricolati</i>	<i>Cittadini effettivi</i>
Africa	77.536	410.000
Europa	125.436	190.000
America	6.696	43.200
Asia	5.151	5.400
Totale	214.819	648.600

Fonte: MSE, Lettre de Politique sectorielle des Sénégalais de l'Extérieur, Octobre 2006

E' interessante notare, seppur con la dovuta nota di cautela per il livello di affidabilità dei dati<sup>86</sup>, che il quadro cambia radicalmente qualora si considerino anche i cittadini non registrati evidenziando una maggiore concentrazione dei flussi nello spazio inter-africano.

Per il caso specifico italiano, la comunità senegalese, con 47.085 presenze regolari nel 2006 e 49.805 nel 2007, risulta essere allo stato attuale:

- la prima comunità tra quelle dell'Africa sub-sahariana, seguita dalla Nigeria (28.074) e dal Ghana (26.257)<sup>87</sup>;
- la terza comunità africana, dopo il Marocco (258.571) e la Tunisia (64.870);
- tra le prime quindici comunità straniere in Italia.

Il principale motivo del soggiorno resta la ricerca del lavoro (85% circa) e, in misura minore, i motivi familiari (13%)<sup>88</sup>.

Questi dati non includono la presenza irregolare che, nel caso italiano, secondo le stime dell'Ambasciata Italiana a Dakar, dovrebbe superare le 200.000 unità. Si tratta generalmente di

<sup>85</sup> Fonte: UN-ESA, *World Migrant Stock: The 2006 Revision Population Database:* (<http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>).

<sup>86</sup> I criteri utilizzati per la stima della popolazione espatriata non registrata non sono specificati dalla fonte per cui è difficile esprimersi sulla attendibilità dei dati. In seguito alle elezioni presidenziali del 2000 il governo ha pubblicato dei dati sulla popolazione senegalese all'estero con riferimento in particolare a Francia, Italia, Spagna, Stati Uniti, Costa d'Avorio, Gabon. Nella realtà si tratta di dati parziali e per questo non attendibili perchè rispecchiano solo i cittadini senegalesi iscritti nelle liste elettorali (Intervista con Babacar Ndione. Dakar, marzo 2008).

<sup>87</sup> Fonte: ISTAT, 2007, *Permessi di soggiorno per sesso, per area geografica e singolo paese di cittadinanza, al 1° gennaio 2007.*

<sup>88</sup> Elaborazione su dati ISTAT, *Permessi di soggiorno per motivo della presenza, area geografica e principali paesi di cittadinanza, per sesso al 1° gennaio*

*overstayers*, che raggiungono l'Italia non solo direttamente dal Senegal, ma anche dalla Francia e dalla Spagna<sup>89</sup>.

**Tabella 2 – Permessi di soggiorno al 1° gennaio 2007 – serie storica – primi 7 paesi africani**

Paese di cittadinanza	1992	1997	2002	2005	2006	2007
Marocco	83.292	115.026	167.334	235.012	239.728	258.571
Tunisia	41.547	40.002	53.034	59.305	61.540	64.870
Senegal	24.194	31.543	37.806	47.949	47.085	49.805
Egitto	18.473	23.547	31.814	46.292	46.834	49.552
Nigeria	5.627	12.587	20.835	25.930	26.716	28.074
Ghana	11.303	15.645	19.993	24.275	24.923	26.257
Algeria	3.458	11.311	12.321	16.887	16.405	16.611

Fonte: Istat

L'inasprimento dei controlli delle frontiere da parte francese insieme con l'irrigidimento della regolamentazione per la concessione dei permessi di soggiorno da un lato e dall'altro la maggiore permeabilità del sistema italiano di controlli e permessi, spiegherebbero l'aumento dei flussi verso l'Italia, riconducibile in una certa misura anche ad una presunta affinità di valori e modelli culturali. Secondo una percezione senegalese, si sta assistendo ad una rapida diffusione della lingua italiana, maggiore anche del francese, nelle comunità di origine, con la possibile conseguenza per l'italiano di costituire un mezzo di integrazione sociale tra gruppi diversi, laddove neanche il francese, avversato in certi casi per la sua difficoltà o semplicemente perchè lingua coloniale, è riuscito nella sua funzione di collante linguistico<sup>90</sup>.

Rispetto alle presenze non documentate, secondo le informazioni disponibili da parte senegalese, sarebbe possibile distinguere tra il caso spagnolo, caratterizzato principalmente dall'arrivo di *sans papier* (senza regolare visto di ingresso), ed il caso italiano, caratterizzato soprattutto da cittadini stranieri in posizione irregolare (che hanno perduto cioè i requisiti necessari per la permanenza sul territorio nazionale)<sup>91</sup>. La distinzione sarebbe rilevante perchè, oltre a confutare una serie di luoghi comuni sulla presenza egemonica di clandestini in Italia, conferma l'esistenza di una quota rilevante di cittadini senegalesi (come pure di altre nazionalità) nel settore informale (c.d. mercato nero), permettendo di individuare materie e settori di intervento prioritari per i paesi in questione.

### 6.2.1. La politica migratoria senegalese: tra prevenzione e valorizzazione dei flussi

Attualmente il Senegal si trova di fronte una triplice sfida: a) gestire i flussi in entrata, confermandosi paese di destinazione all'interno dell'Africa occidentale; b) affrontare l'attitudine crescente della popolazione ad emigrare verso mete europee, in particolare verso Francia, Italia e Spagna, con l'implicita sfida di valorizzarne le opportunità a fini di sviluppo; c) gestire le preoccupazioni regionali ed internazionali sui flussi clandestini, in quanto destinazione di transito sempre più rilevante per i flussi provenienti dall'Africa sub-sahariana, in seguito all'inasprimento dei controlli dei confini settentrionali e del crescente pattugliamento dei mari sul versante nord.

<sup>89</sup> Il numero di visti concesso dall'ambasciata italiana a Dakar infatti (circa 3000 all'anno negli ultimi 10 anni) non sarebbe sufficiente a giustificare il numero di irregolari presenti sul territorio italiano come *overstayers* provenienti direttamente dal Senegal con visto turistico. Intervista con Giuseppe Calvetta, Ambasciatore Italiano a Dakar (Dakar, marzo 2008).

<sup>90</sup> Intervista con Papa Demba Fall, IFAN, Université Cheikh Anta Diop. Dakar, febbraio 2008. E' interessante notare a questo proposito che il francese è parlato da non più del 20% della popolazione e che il tasso di analfabetismo supera il 60%. Fonte: Calendario Atlante De Agostini, 2003.

<sup>91</sup> Intervista con Babacar Thiam, Ministero del Lavoro, ex primo consigliere del Ministro dei Senegalesi all'Estero, Dakar, febbraio 2008).

E' solo negli ultimissimi anni che, a fronte delle nuove dinamiche migratorie e dell'ingente flusso di rimesse (più di 500 milioni di dollari USA nel 2004<sup>92</sup>) da un lato e dietro le crescenti pressioni internazionali per i flussi clandestini dall'altro, il governo senegalese ha iniziato a dedicare maggiore attenzione al fenomeno.

Raccogliendo l'eredità del governo precedente in materia migratoria, con un approccio di coerenza e continuità politica, il governo del Presidente Wade – sin dal suo primo insediamento nel 2000 – ha iniziato una serie di azioni tese a valorizzare e potenziare il dialogo intra e inter governativo in materia migratoria. In particolare, è stato organizzato un importante simposio nel luglio 2001 – *Nouveau Partenariat avec les Sénégalais de l'Extérieur* – con il coinvolgimento di vari ministeri<sup>93</sup>, di organizzazioni internazionali e, in prima linea, della diaspora senegalese, alla quale il presidente ha rivolto un suo appello personale affinché partecipi maggiormente allo sviluppo del Paese. La diaspora viene infatti identificata come il portatore di un insieme di interessi e di risorse economiche determinanti per la crescita del paese. Nella realtà essa viene individuata prima di tutto come nuovo interlocutore politico, già durante la prima campagna elettorale di Wade, e viene ulteriormente valorizzata in occasione delle elezioni presidenziali del 2007, come sembra dimostrate la creazione del movimento *Alliance Internationale des Emigrés Sénégalais pour la Réélection du Président Wade*<sup>94</sup>.

Il simposio del 2001 ha comunque evidenziato una chiara volontà politica di cercare soluzioni pratiche per la protezione dei senegalesi all'estero e il loro coinvolgimento nelle politiche di sviluppo nazionale, articolando il dibattito su due quesiti principali:

“Cosa può fare il Senegal per i Senegalesi all'estero?” e “Cosa possono fare i Senegalesi all'estero per il Senegal?” (Ndione B., Broekhuis op.cit).

I risultati principali, in termini di bisogni e priorità, sono stati tradotti in un piano di azione del governo (*Plan d'action – Nouveau partenariat avec les Sénégalais de l'Extérieur, Juillet 2001*), cui ha fatto seguito nel 2003 la creazione di un ministero *ad hoc* per i senegalesi all'estero che a sua volta ha assorbito e rielaborato il piano d'azione nel documento strategico *Lettre des politiques sectorielles*, nel 2006<sup>95</sup>.

Nel frattempo, negli ultimi anni – soprattutto per effetto delle crescenti pressioni da parte dei paesi europei – la questione dei flussi clandestini diventa un tema sempre più rilevante, affermandosi come asse prioritario del governo in materia migratoria. Il Presidente Wade annuncia nel 2003 l'adozione di una linea politica di “tolleranza zero” nei confronti dell'emigrazione clandestina<sup>96</sup> e più tardi rivolge il suo appello direttamente alle donne e madri senegalesi, affinché scongiurino le partenze dei figli.<sup>97</sup> Il governo intensifica la sua azione di sensibilizzazione ed informazione sui

---

<sup>92</sup> Fonte: World Bank, 2008, *Migration Remittances Factbook*.

<sup>93</sup> Ministero dell'Interno, delle Politiche Giovanili, dell' Economia e Finanza, della Pianificazione Familiare e Solidarietà Nazionale, etc.

<sup>94</sup> Fonte: ([www.allieswade.org/appel.htm](http://www.allieswade.org/appel.htm)).

<sup>95</sup> La prima istituzione dedicata al tema migratorio, con competenza particolare sul reinserimento sociale ed economico dei senegalesi all'estero desiderosi di rientrare nel loro paese, è un Ministero con delega presso il Presidente della Repubblica, fondato nel 1983 per far fronte alla iniziativa politica francese di incentivare e sostenere il ritorno e reinserimento degli immigrati nei paesi di origine. Con la soppressione di questo ministero nel 1993, si procede ad un allargamento delle competenze del Ministero degli Affari Esteri che diventa Ministero degli Affari Esteri e dei Senegalesi all'Estero e si dota di una Direzione specifica per i Senegalesi all'Estero, fino al 2003. Intervista con Samba Thiam, Dakar, Marzo 2008.

<sup>96</sup> Intervista con il Presidente Wade, *Le Monde*, giugno 2003.

<sup>97</sup> Intervista con Babacar Ndione, Consulente politiche migratorie, Dakar, marzo 2008.

La morte di tanti giovani sulle piroghe e l'idea stessa che in assenza di alternative si possano affrontare viaggi così pericolosi, ha colpito l'opinione pubblica senegalese. Spicca tra tutte, anche per la vasta eco riscossa fuori del paese, l'Associazione delle Madri Senegalesi, fondata dalla madre appunto di uno dei tanti giovani che ha perso la vita in mare nel disperato tentativo di raggiungere le isole Canarie.

rischi ed i pericoli dell'emigrazione clandestina<sup>98</sup>. Sebbene non sia ancora possibile parlare di una strategia governativa *ad hoc*, né di una politica pubblica migratoria (sull'emigrazione), è tuttavia rintracciabile un insieme di interesse e volontà politica che si dispiega lungo due direttrici principali: prevenzione delle emigrazioni: vale a dire creazione delle condizioni necessarie per scongiurare le migrazioni forzate, soprattutto attraverso la formazione dei giovani e la creazione di opportunità di impiego;

valorizzazione delle migrazioni: attraverso una gestione dei flussi che sia in grado di sostenere/favorire i flussi regolari e valorizzare le opportunità di sviluppo per i singoli e la collettività.

Al di là dell'emergenza securitaria e delle azioni di prevenzione delle emigrazioni forzate e clandestine, i documenti strategici del Ministero dei Senegalesi all'Estero (rispettivamente il piano d'azione, seguito da *Les lettres sectorielles*) mettono l'accento su una serie di interventi di carattere giuridico-consolare e di tipo economico-finanziario, che vanno oltre un tipo di approccio meramente preventivo. Molti degli interventi sono ancora in fase di definizione o pianificazione, ma sono identificabili in tre ordini di azione tese a rafforzare rispettivamente la gestione, la protezione e la promozione delle migrazioni senegalesi:

- interventi di gestione: ricognizione qualitativa e quantitativa dei cittadini residenti all'estero, ottimizzazione delle procedure amministrative, informazione sulle procedure di registrazione dello stato civile, etc.;
- interventi di promozione: valorizzazione e scambio di *expertise* e competenze professionali, misure di sostegno per l'alloggio, facilitazioni per il trasferimento delle rimesse, agevolazioni per l'accesso al credito, sostegno e promozione degli investimenti, sostegno ai ritorni volontari etc.;
- interventi di protezione: programmi di assistenza sociale, promozione degli accordi bilaterali per la sicurezza sociale, politiche di protezione sanitaria per i migranti e loro famiglie, etc.

Il Senegal del resto è stato il primo paese africano insieme con Capo Verde ad inserire la questione migratoria all'interno delle strategie per la riduzione della povertà. In particolare nel documento del 2006, tra le misure previste per la promozione della crescita e la creazione della ricchezza per il periodo 2006-2010, si parla di valorizzazione della diaspora senegalese con riferimento ad alcune aree di intervento prioritario:

- 1) sensibilizzazione e protezione dei migranti sui rischi dell'emigrazione clandestina e sulle opportunità di ritorno in patria;
- 2) assistenza sociale e sostegno al rimpatrio per i cittadini all'estero in difficoltà;
- 3) creazione di un sistema di mappatura dei senegalesi all'estero e di un portale di informazione;
- 4) valorizzazione della diaspora come agente principale di sviluppo, attraverso formazione e *capacity building* dei cittadini residenti all'estero e il loro diretto coinvolgimento nelle politiche di sviluppo<sup>99</sup>.

Nonostante queste premesse, resta ancora da costruire un'agenda politica coerente che promuova - come auspicato da più parti - un approccio di concertazione trasversale tra diversi attori, istituzionali e non (ministeri, sindacati, agenzie di sviluppo, Ong, banche, società assicurative, etc.) e che sia in grado di costruire un dialogo diretto e sistematico con le comunità residenti all'estero.

---

<sup>98</sup> La prima campagna risale già al 1997, realizzata nell'ambito di un programma dell'Unione europea in collaborazione con l'OIM ed il governo senegalese.

<sup>99</sup> *Poverty Reduction Strategy Paper*, II, September 2006, Annex 2: Matrix of Measures (2006-2010), Pillar 1: Wealth Creation, p. 72.

### 6.2.2. La questione migratoria nel quadro istituzionale senegalese: nuove sfide ed opportunità

Il quadro istituzionale del Senegal è in una fase di totale riorganizzazione di ruoli e competenze, in particolare per quanto concerne il tema migratorio, con la conseguenza che ancora si registra un certo livello di incertezza nella definizione dei programmi e nella ripartizione delle risorse.

Due gli obiettivi principali identificabili nell'azione del nuovo governo:

da un lato il rafforzamento di una struttura *ad hoc*, per i Senegalesi all'estero, attraverso la trasformazione della direzione preposta presso il Ministero degli Affari Esteri in un Ministero che dal 2003 ha assunto la denominazione di "Ministero dei Senegalesi all'Estero e del Turismo"; dall'altro la concentrazione ed il rafforzamento, presso il Ministero dell'Interno, dei programmi di prevenzione e di lotta ai flussi clandestini, con una competenza esclusiva nella stipulazione degli accordi bilaterali con i paesi *partner* europei.

Al centro tra questi due poli istituzionali, a testimoniare la trasversalità della materia migratoria, è in atto un processo di definizione e distribuzione/attribuzione delle competenze, che favorisca un rapporto sinergico tra le varie politiche settoriali e a cui possa corrispondere – come auspicato da più parti - una gestione più efficiente della materia.

In particolare, tra i vari ministeri coinvolti più o meno direttamente (il Ministero per le Politiche Giovanili, il Ministero del Lavoro, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero della Famiglia, il Ministero della Cooperazione Decentrata, etc. ), il Ministero delle Politiche Giovanili (*Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes*), dopo il Ministero dell'Interno, ha una sfera di competenze senz'altro prevalente e maggiormente visibile. Questo è infatti coinvolto nel processo di selezione e formazione delle figure professionali richieste all'estero, attraverso la creazione di un comitato interministeriale specifico, al quale partecipano rappresentanze del Ministero del Lavoro e dell'Interno<sup>100</sup>. La sinergia tra questi Ministeri è quanto mai indicativa della necessità urgente per il paese di trovare soluzioni costruttive per l'amplissima fetta di popolazione giovane che, senza formazione e senza reali possibilità di impiego, spesso non ha altre possibilità se non migrare clandestinamente o arruolarsi nelle forze armate<sup>101</sup>.

Il Ministero dell'Interno è inoltre direttamente coinvolto, con l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, nelle campagne di sensibilizzazione nazionale sui rischi dell'emigrazione irregolare, realizzando eventi culturali, conferenze, tavole rotonde e giornate di sensibilizzazione nelle scuole e nelle università, con una azione capillare estesa a tutto il territorio nazionale ed il coinvolgimento delle autorità locali e dei capi religiosi. La campagna più recente, finanziata anche dal governo spagnolo, è stata lanciata nel luglio 2007 e prevede una mobilitazione diretta nei dibattiti pubblici radio-televisivi dei rappresentanti del governo (rappresentato dal Ministero dell'Interno) e dell'IOM e la realizzazione di video televisivi sui rischi e i pericoli dei viaggi clandestini<sup>102</sup>.

Orientato a valorizzare le opportunità di sviluppo derivanti dalle migrazioni, il Ministero dei Senegalesi all'Estero e del Turismo è impegnato invece in attività di gestione, promozione e protezione dei cittadini espatriati ed è suddiviso in tre direzioni:

1. la direzione di sostegno agli investimenti, DAIP: offre assistenza tecnica ai cittadini all'estero nella realizzazione di investimenti in Senegal.
2. la direzione dell'assistenza sociale, DAS: si occupa di proteggere e assistere i Senegalesi all'estero con riferimento a questioni legate alla gestione consolare (registrazione presso i

<sup>100</sup> In particolare con riferimento all'accordo bilaterale con la Spagna del 2006

<sup>101</sup> In questa ottica il Ministero delle Politiche Giovanili ha istituito un fondo: Fond National de Promotion de la Jeunesse (FNPJ) per l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani, nell'età compresa tra i 18 ed i 35 anni, attraverso la creazione di imprese e di attività generatrici di reddito. Il fondo è solo una delle varie iniziative parte di una più ampia strategia di lotta alla disoccupazione, asse prioritario del governo Wade.

<sup>102</sup> Sebbene non risulti direttamente coinvolto in queste attività di sensibilizzazione, il Ministero dei Senegalesi all'Estero riconosce il carattere prioritario di tali iniziative e prevede infatti nel suo piano d'azione campagne di informazione sui sistemi legislativi e giudiziari dei paesi di destinazione attraverso i mezzi radiotelevisivi e le missioni presso le zone del paese a più forte emigrazione.

consolati, dichiarazione dello stato civile, procedure per il diritto al voto, pratiche per il ricongiungimento familiare, etc.) all'assistenza sociale (sicurezza sociale, assistenza sanitaria, rimpatrio delle salme, etc.), all'assistenza legale, all'assistenza per i rimpatri di massa (per quei cittadini che vivono in zone di conflitto)<sup>103</sup> e i rimpatri volontari (per quei cittadini in difficoltà economiche nei paesi di destinazione che chiedono di tornare).

3. la direzione per le politiche abitative: per favorire e sostenere per i cittadini all'estero la possibilità di acquisto o costruzione di immobili.

A queste direzioni si aggiunge l'ufficio di assistenza per i Senegalesi all'estero – Bureau d'Assistance et d'Orientation des Sénégalais de l'Extérieur (BAOS). Nato per impulso franco-senegalese nell'ambito delle iniziative di *co-développement* nel 1987, è divenuto poi organo del Ministero degli Affari Esteri e partner preferenziale delle ambasciate all'estero nell'assistenza sociale e finanziaria di progetti di investimento dei migranti al rientro in Senegal. Quest'organo ha conosciuto nel tempo avversità soprattutto di natura finanziaria. La maggior parte dei progetti di investimento ha avuto un esito molto modesto, registrando una capacità di restituzione dei crediti bassissima ed un livello di sostenibilità limitato<sup>104</sup>. Al momento l'ufficio è in fase di ridefinizione del suo mandato: dopo essersi confrontato con progetti di ritorno e reinserimento professionale a sostegno dei migranti meno qualificati e progetti di coinvolgimento della diaspora nei processi di sviluppo, sta valutando l'opportunità di concentrare l'attenzione su attività di prevenzione delle migrazioni clandestine.

La figura 1 è un tentativo di mappatura delle priorità politiche in campo migratorio dei vari ministeri. Sul lato destro sono indicati i ministeri impegnati in attività di valorizzazione, con una distinzione tra le politiche di valorizzazione e protezione della diaspora (in alto a destra) e le misure di sostegno dei rientri e di gestione dei flussi (in basso a destra). Il lato sinistro, invece, indica i ministeri impegnati nelle attività di prevenzione con una distinzione tra la lotta ai flussi clandestini (sulla base dell'approccio "migration clandestine tolérance zero") in basso a sinistra, e le politiche di sviluppo (con particolare riferimento ai settori dell'agricoltura, della formazione e del mercato del lavoro) per creare i presupposti necessari in loco a ridurre il bisogno di emigrare<sup>105</sup>.

La materia migratoria risulta dunque distribuita tra più ministeri, con una competenza rilevante per il Ministero dell'Interno ed un ruolo importante, anche se in fase di riassetto, per il ministero dei Senegalesi all'Estero. Quest'ultimo, che solo un anno fa è passato da una a tre direzioni ma senza veder cambiare di molto il proprio *budget*, ha davanti a sé una grande sfida: contribuire a definire in seno al governo una agenda di politica migratoria che sia coerente e sinergica con le strategie di sviluppo nazionali e della cooperazione internazionale e che sia in grado di andare ben al di là di un approccio meramente preventivo e securitario.

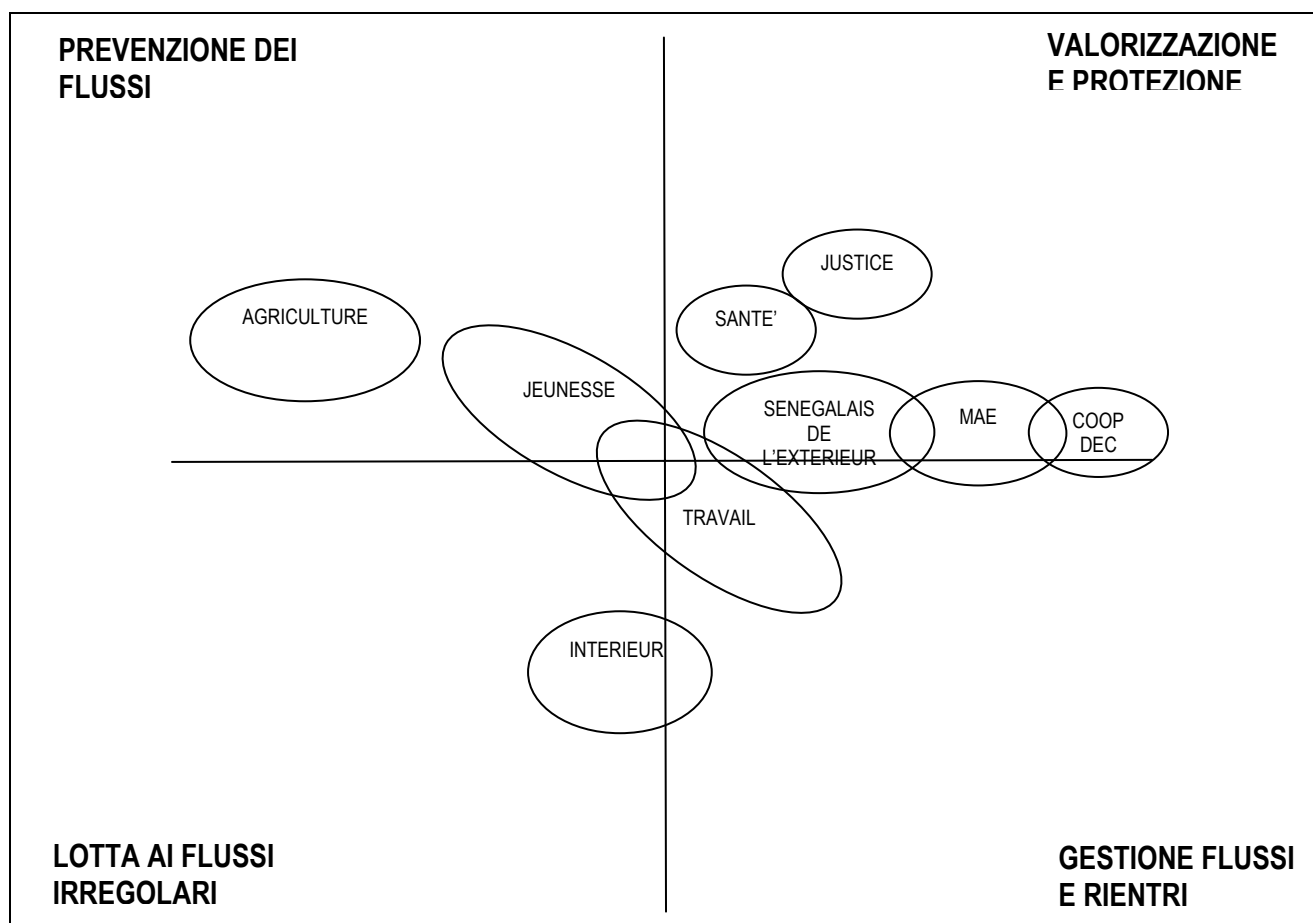
---

<sup>103</sup> In collaborazione con il Comitato Nazionale incaricato presso la Presidenza della Repubblica della gestione e della protezione dei rifugiati).

<sup>104</sup> BAOS viene creato per fornire un servizio di formazione e consulenza tecnica ai migranti nella realizzazione di progetti di investimento di ritorno, dopo una prima esperienza fallimentare alla fine degli anni '70 quando a fronte di uno stanziamento di 220 milioni di CFA per 10 progetti (con obbligo di restituzione del credito) vengono restituiti solo 1,3 milioni. Una seconda esperienza di finanziamento, all'indomani della nascita di BAOS, fallisce ugualmente (con 182 milioni stanziati per 17 progetti e una restituzione pari a 18 milioni) per vari motivi di natura tecnica (i finanziamenti vengono liquidati non prima di due anni dalla approvazione del progetto) e per la ristrutturazione in corso delle Banche coinvolte. Intervista con Mme Wone, Direttrice BAOS.

<sup>105</sup> Nella mappa si fa riferimento ai seguenti ministeri: Ministère de l'Agriculture, Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes; Ministère de la Santé et de la Prévention; Ministère de la Justice; Ministère des Sénégalais de l'Extérieur et du Tourisme; Ministère des Affaires Étrangères; Ministère de la Microfinance et de la Coopération Décentralisée; Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Organisations Professionnelles, Ministère de l'Intérieur.

**Fig. 1 – Mappa delle competenze dei ministeri coinvolti in materia migratorio**



Al di fuori della compagine ministeriale, la figura di un Consigliere Speciale per i Senegalesi all'estero è stato istituito presso la Presidenza della Repubblica<sup>106</sup>, con il ruolo di interlocutore privilegiato tra il presidente stesso e la diaspora, per facilitare il dialogo con quest'ultima e stimolarne un più diretto coinvolgimento nei processi di sviluppo nazionali (attraverso trasferimenti di fondi, *know how*, etc.).

La crescente rilevanza assunta dal tema migratorio a livello nazionale sta stimolando inoltre il coinvolgimento di altri attori politici come per esempio il Comitato Nazionale per il Patto Sociale (CNDS). Si tratta di un organo autonomo facente capo al Ministero del Lavoro, che in virtù del suo ruolo di interlocutore tra governo e parti sociali (Patronati e Sindacati) e delle sue competenze specifiche (in materia di diritti sindacali, diritti economici e sociali dei lavoratori e delle loro famiglie, politiche del lavoro, negoziazione collettiva, etc.) si prefigge di contribuire alla riflessione in atto sul tema migratorio promuovendo un dialogo sociale costruttivo tra governo, lavoratori e attori interessati, al fine di analizzare i cambiamenti intervenuti nell'ambiente socio-economico e trovare le soluzioni più adeguate per tutte le parti in causa<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Si tratta dell'Amb. Papa Saer Gueye, persona molto vicina alla famiglia del Presidente Wade, da lui stesso nominato "Consigliere Speciale, Ambasciatore Itinerante, Incaricato dei Senegalesi all'Estero" per la sua esperienza di "emigrazione" dal Gabon, suo Paese di origine, e molto attivo nel coinvolgimento della diaspora durante la campagna elettorale.

<sup>107</sup> Nel 2002 il Comitato ha elaborato su base tripartita (con la partecipazione cioè di governo, sindacati e patronati) la *Charte Nationale sur le Dialogue Social*, con applicazione per entrambi i settori pubblico, e privato, formale ed informale.

### 6.2.3. Relazioni politiche con l'Italia e i Paesi di principale destinazione in Europa (Francia e Spagna)

L'assenza di una politica pubblica migratoria (*stricto sensu*) è bilanciata da una agenda politica in continua rielaborazione, caratterizzata da un insieme di azioni politiche – soprattutto in materia di gestione dei flussi – puntuali e specifiche in risposta alle esigenze (soprattutto di matrice europea) di scoraggiare le partenze clandestine e calibrare i flussi regolari sulla base della capacità di assorbimento del mercato del lavoro dei paesi di destinazione.

Negli ultimi anni si è infatti intensificato il canale bilaterale delle negoziazioni tra il Senegal ed i paesi europei di principale destinazione (Italia, Spagna e Francia). La posizione negoziale del Senegal, interamente forgiata sulla figura carismatica del Presidente Wade, si basa sul principio della migrazione concertata (*concerté*), vale a dire calibrata sulle esigenze di entrambe le parti, in contrasto con la c.d. migrazione scelta (*choisi*) sostenuta, più o meno indirettamente dalle controparti europee. Al di là delle varie specificità del caso, la clausola di riammissione (peraltro già prevista negli accordi di Cotonou del 2000, all'Art. 13) e le misure di sicurezza sociale sono tra i temi più delicati e di non facile intesa.

Tra i paesi di destinazione, l'Italia rappresenta un paese di priorità assoluta per il Senegal per la duplice ragione di costituire una delle principali mete di destinazione e al contempo non disporre di una regolamentazione specifica a livello bilaterale. I temi sensibili riguardano le condizioni per ottenere il permesso di soggiorno e i tempi per il riscatto delle pensioni e dei contributi sociali, questi ultimi vincolati secondo la regolamentazione italiana al raggiungimento dell'età pensionabile<sup>108</sup>.

A livello bilaterale l'Italia emana un decreto flussi su base annuale, frutto di una concertazione collettiva tra sindacati, patronati e rappresentanti politici, che per l'anno 2007 ha predisposto, su un totale di 170.000 unità, una quota di 1000 posti riservati ai cittadini senegalesi<sup>109</sup>.

Non si parla invece, se non in via ufficiosa, della possibilità di un accordo bilaterale di protezione sociale che, se in primo momento sembra sia stato ostacolato dalla mancata intesa sulla clausola di riammissione, in un secondo momento è stato ulteriormente ostacolato dall'instabilità politica italiana subentrata alla caduta del governo Prodi (gennaio 2008)<sup>110</sup>.

In direzione del raggiungimento di un accordo si muovono i sindacati dei due paesi<sup>111</sup> che hanno firmato, all'inizio dell'anno, dei protocolli d'intesa impegnandosi ad attivarsi in tal senso presso i rispettivi governi. In particolare il protocollo, firmato lo scorso febbraio 2008 tra la Confederazione Nazionale dei Sindacati Senegalesi (CNTS) ed il sindacato italiano CISL, prevede la creazione di una commissione mista italo – senegalese tesa al raggiungimento di a) un accordo sulle quote di ingresso, proporzionato alla capacità di assorbimento del mercato del lavoro con programmi di formazione specifici per i lavoratori in partenza; b) un accordo di sicurezza sociale che preveda tra l'altro la possibilità per i lavoratori di beneficiare dei sussidi familiari, di accedere alla pensione di invalidità in Italia e in Senegal, di disporre dei sussidi pensionistici anche dopo il rientro in Senegal, di concedere la reversibilità delle pensioni alle famiglie dei lavoratori deceduti<sup>112</sup>.

Tra le iniziative di cooperazione allo sviluppo, nell'ambito del programma Commodity Aid, è in corso una rinegoziazione dei termini finanziari e tecnici dell'accordo con la Cooperazione Italiana,

---

<sup>108</sup> Legge n. 189 del 2002.

<sup>109</sup> Programmazione transitoria dei flussi d'entrata dei lavoratori extra-comunitari, non stagionali, nel territorio dello Stato, anno 2007.

<sup>110</sup> Intervista con Moustapha Dia, Institut d'Assistance Sociale aux Travailleurs Sénégalais et Italiens (IASI). Dakar, marzo 2008.

<sup>111</sup> In particolare CNTS per il Senegal, Cisl e CGIL per l'Italia.

<sup>112</sup> Il protocollo è stato firmato recentemente (febbraio 2008), in occasione di una conferenza sui lavoratori senegalesi in Italia organizzata dall'ANOLF, CNTS e CISL a Dakar il 22 febbraio 2008, presso l'Università Cheikh Anta Diop. Nello stesso periodo è stata firmata anche una lettera di intesa con la CGIL nella quale i sindacati si impegnano ad attivarsi affinché un eventuale accordo di sicurezza sociale non includa la clausola di riammissione.



che riserva una sezione al finanziamento di attività imprenditoriali per quei senegalesi che desiderino rientrare, senza tuttavia vincolare il credito alla restituzione del permesso di soggiorno.

Nei rapporti con la Francia e la Spagna, la situazione appare per certi versi più avanzata sul versante della gestione bilaterale dei flussi, sebbene non manchino aspetti controversi quali l'assenza di un accordo di protezione sociale con la Spagna e la percezione di uno squilibrio, nell'accordo francese, a favore dei profili più qualificati (in contrasto con gli interessi senegalesi ed il principio della *c.d. emigration concertée*)<sup>113</sup>.

Entrambi gli accordi focalizzano l'attenzione sulla lotta all'immigrazione clandestina e la gestione dei flussi regolari, regolamentando la circolazione delle persone, la gestione dell'immigrazione qualificata ed il ritorno nei paesi di origine delle persone in situazione irregolare. L'accordo con la Spagna prevede 1) un processo di selezione *in loco* che nella prima fase fa capo ad una commissione interministeriale del ministero delle politiche giovanili senegalese e nella seconda fase coinvolge direttamente le imprese spagnole; 2) un processo di formazione dei lavoratori, prima della partenza, con nozioni di lingua e cultura spagnola e nozioni tecniche specifiche del settore d'impiego. Per il 2008 sono state previste 2800 quote di cui 1500 riservate al settore della pesca (con possibilità di contratto permanente secondo le regole vigenti nel settore e una formazione di 3 mesi) e poco più di 700 posti per lavoratrici donne, nel settore agricolo (per la raccolta delle fragole), all'interno di schemi di migrazione circolare, variabili di mese in mese<sup>114</sup>.

Nel quadro delle attività di prevenzione delle emigrazioni clandestine, la cooperazione spagnola ha previsto inoltre un finanziamento di 13 miliardi di franchi CFA, destinati a sostenere il settore dell'agricoltura (attraverso il programma nazionale REVA – Retour vers l'agriculture) e le politiche del lavoro, in particolare per i più giovani<sup>115</sup>.

Per quanto riguarda i rapporti con la Francia, è stato firmato nel febbraio 2008 l'integrazione dell'accordo quadro relativo alla gestione concertata dei flussi migratori regolari del 2006<sup>116</sup> cui farà seguito nei prossimi mesi la pubblicazione di una lista di 108 profili professionali identificati sulla base della domanda del mercato del lavoro francese, dando la precedenza ai quadri qualificati e agli studenti<sup>117</sup>. La Francia da parte sua si impegna ad emanare quattro tipologie di carte di soggiorno, che variano a seconda del profilo professionale e del contratto di lavoro (*carte de compétence et talent, carte salarié en mission, carte "saisonnier", carte séjour temporaire salarié*)<sup>118</sup>.

Secondo le dichiarazioni ufficiali, l'accordo favorirebbe una apertura del mercato del lavoro francese in favore del Senegal senza eguali in Africa e nel mondo, sancendo tra i due paesi l'inizio di una politica di "partenariato" anche in campo migratorio.

L'accordo prevede tra l'altro:

- l'istituzione di un osservatorio generale dei flussi migratori;
- un sostegno finanziario per i migranti che desiderino rientrare<sup>119</sup>;

---

<sup>113</sup> L'intenzione francese di sottoporre anche i *resortissants* senegalesi all'esame biometrico per il rilascio del visto è stato motivo di forte tensione tra i due paesi, poi superata in seguito alla decisione francese di escludere il Senegal da tale provvedimento.

<sup>114</sup> Intervista con Abdoulaye Diop, Chef de Service de la Main d'Oeuvre, Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi, Dakar, marzo 2008.

Agli inizi di marzo 2008 è partito un primo gruppo di 200 donne con un contratto di lavoro stagionale della durata di quattro mesi. Fonte: (<http://www.xalima.com/200-femmes-senegalaises-en-Espagne>).

<sup>115</sup> Il documento strategico del Ministero per le Politiche Giovanili (*Lettre de politiques sectorielles*, 2004) intende per popolazione giovane la fascia compresa tra i 15 ed i 35 anni.

<sup>116</sup> *Accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires entre la France et le Sénégal*, 2006.

<sup>117</sup> "Marché du travail français: 108 métiers ouverts aux Sénégalais", Babacar Dione, *Le Soleil*, 26 février 2008.

<sup>118</sup> *Creation de l'Observatoire général des flux migratoires entre le Sénégal et la France* 5 febbraio 2008, in (<http://www.xalima.com/Creation-de-l-observatoire-general>).

<sup>119</sup> L'assegno sarà rispettivamente di Euro 2.000 per una persona singola, 3.500 per una coppia e 6.500 per una coppia con figlio a carico. Fonte: (<http://www.xalima.com/Creation-de-l-Observatoire-general>).

- l'assegnazione delle carte di soggiorno, oltre che ai lavoratori qualificati, a quanti tra gli immigrati irregolari o clandestini dimostrino di avere una competenza o una qualifica professionale da valorizzare;
- azioni di cooperazione a sostegno della formazione medica, della riforma del settore agricolo – pastorale e della pesca, attraverso programmi che favoriscano il trasferimento di competenze, il potenziamento della ricerca e la creazione di posti di lavoro.

Nel quadro del dialogo euro-africano per un approccio comune sulle migrazioni, il governo senegalese (rappresentato dal Ministero dell'Interno) ha sottoscritto con l'UE una dichiarazione comune sulla gestione dei flussi migratori<sup>120</sup>, improntata sullo spirito di partenariato politico, in piena conformità con il piano di azione di Rabat (Luglio 2006) e la dichiarazione su migrazione e sviluppo adottata a Tripoli (novembre 2006). Il documento – indicativo dell'accresciuta importanza e rilevanza del Senegal nelle relazioni euro africane – conferma la necessità oltre che l'interesse euro africano da un lato per la definizione di un approccio globale sulle migrazioni, dall'altro per un approccio a livello regionale che favorisca l'armonizzazione delle politiche migratorie all'interno dello spazio CEDEAO (Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest).

Il documento riflette in un certo senso la duplicità di interessi alla base del dialogo euro africano in tema di gestione concertata dei flussi: da parte africana con un interesse specifico sulle condizioni di ingresso e di soggiorno nei paesi di destinazione e la preoccupazione per gli effetti negativi dell'esodo dei profili più qualificati; da parte europea con un interesse maggiore per la lotta ai flussi clandestini ed il rafforzamento dei sistemi di controllo e di sicurezza alle frontiere (interesse particolarmente sentito nel caso del Senegal perché paese di origine, destinazione e transito al tempo stesso). Il nesso migrazione e sviluppo – seppur relegato in uno spazio minore – si articola in due blocchi principali: il primo punta – in chiave preventiva – a programmi alternativi e credibili di formazione e di sostegno all'agricoltura e all'imprenditoria, funzionali alla creazione di opportunità di lavoro per i più giovani; il secondo, in una chiave di valorizzazione dei flussi, insiste sulla necessità di facilitare i trasferimenti di fondi e stimolare la partecipazione della diaspora nelle strategie di sviluppo del paese.

#### **6.2.4. Relazioni stato-diaspora: un'agenda in costruzione**

Nell'ambito delle misure di valorizzazione della diaspora, l'agenda politica appare strutturata idealmente su più livelli: un primo livello legato direttamente alla Presidenza della Repubblica ed un secondo livello riconducibile alle politiche settoriali del Ministero dei Senegalesi all'Estero. Il secondo inscrivendosi nel quadro generale del primo e al tempo stesso intessendo una rete di sinergie con gli altri ministeri in virtù della trasversalità stessa del fenomeno migratorio.

Appartenente al primo livello e frutto di un disegno e di una volontà politica proprie del Presidente Wade, il Plan Reva – Retour vers l'Agriculture è considerato il programma cardine nazionale nell'ambito delle politiche di valorizzazione e ritorno della diaspora.

Il piano si prefigge l'obiettivo di combattere la disaffezione verso il mondo rurale e frenare l'esodo verso le città e le destinazioni estere attraverso la creazione di opportunità di impiego sufficientemente remunerative che a) favoriscano il ritorno volontario degli emigranti e b) prevengano il fenomeno dell'emigrazione clandestina. La mancanza di prospettive di lavoro nel settore rurale insieme con la scarsa valorizzazione delle potenzialità agricole del paese è infatti considerato uno dei principali fattori di spinta dell'emigrazione<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> *Déclaration Commune sur la gestion des Flux Migratoire, Union Européenne – Sénégal*, Dakar, 26-27 Septembre 2007. Come specificato nel documento, la delegazione europea ha incontrato anche gli altri ministeri competenti in materia migratoria (Ministero delle Politiche Giovanili, Ministero dei Senegalesi all'Estero e Ministero degli Affari Esteri), un gruppo di parlamentari senegalesi e alcuni rappresentanti della società civile.

<sup>121</sup> *Lettre de Politique Sectorielle des Sénégalais de l'Extérieur*, Ministère des Sénégalais de l'Extérieur, 2006, p. 8.

Gli emigranti, insieme con i giovani e le donne sono dunque individuati quali principali beneficiari<sup>122</sup>.

Nella realtà il ritorno degli emigranti è solo un aspetto di un programma di riforma ben più ampio del settore agro-pastorale, che si inserisce nella più ampia strategia di lotta alla povertà. Il piano infatti vuole rappresentare una risposta ai 40 anni di crisi del settore agricolo, favorendone una riforma strutturale e contribuendo ad un graduale avvicinamento delle persone alla “*terra, al fine di fare dell’agricoltura il motore della crescita economica del Senegal*”<sup>123</sup>.

Lanciato nel 2000 con l’appello del Presidente Wade ad un ritorno massivo verso la terra, il programma è allo stato attuale una “scatola vuota” che ha bisogno di canalizzare prima di tutto i fondi necessari per partire. In questo senso la diaspora può rappresentare una importante fonte di risorse e competenze ed il Plan Reva può costituire un importante canale di investimento per la diaspora e gli investitori esteri. In tal senso è necessario che vengano avviate le riforme economico-finanziarie necessarie per incentivare e attirare i progetti investimento e soprattutto analizzare i reali interessi e orientamenti professionali della popolazione più giovane, in particolare di quella residente all’estero, in modo da pianificare ed organizzare programmi di rientro efficaci e sostenibili.

Con riferimento al livello delle politiche settoriali, il Ministero dei Senegalesi all’Estero ha in cantiere una serie di progetti – alcuni dei quali ancora in fase di ideazione, altri in attesa di approvazione da parte del governo – finalizzati a: valorizzare le risorse e le competenze della diaspora nell’ambito delle attività di promozione; b) rafforzare il quadro istituzionale e i rapporti tra questo e le comunità all’estero per garantire una migliore gestione dei flussi ed una più efficace protezione (sociale, sanitaria e giuridica).

Questi progetti, pur basandosi sulle linee quadro del documento strategico del ministero del 2006, ne rappresentano un superamento, o per meglio dire, un primo tentativo reale di tradurre in attività gli obiettivi di massima indicati nel documento. Qui di seguito alcune delle proposte più significative:

- **Fonds d’Appui aux investissements des Sénégalais de l’Extérieur (FAIS):** Il fondo è forse il principale progetto del Ministero in materia di promozione della diaspora. Approvato dal Governo – che ha stanziato un primo finanziamento di 400 milioni di franchi – il progetto mira ad incentivare e sostenere gli investimenti in Senegal da parte della diaspora, senza alcuna condizione di rientro obbligatorio. Dovrebbe trattarsi di un fondo parastatale, con la possibilità di contributi anche da parte del settore privato.
- **Bureau d’Appui des Sénégalais de l’Extérieur (BAS):** il progetto – in attesa di approvazione – prevede l’istituzione di uffici locali del Ministero presso le sedi diplomatico consolari all’estero per creare un canale diretto di comunicazione con i cittadini espatriati. La principale attività prevista è l’aggiornamento dello stato civile e consolare dei senegalesi all’estero, con il duplice onere di sensibilizzare i cittadini all’importanza della dichiarazione dello stato civile e formare il personale diplomatico e consolare per una corretta gestione dei registri consolari.

È previsto inoltre che tali uffici si occupino anche di: informare sui diritti civili e i cambiamenti legislativi dei due paesi, facilitare la partecipazione al processo elettorale<sup>124</sup>, facilitare le pratiche burocratiche e amministrative di vario genere, facilitare i contatti con le rappresentanze politiche nazionali e locali, fornire informazioni e consulenza per i raggruppamenti familiari e sulle varie forme di rimpatrio (rimpatrio individuale, rimpatrio di

---

<sup>122</sup> Seguiti da altre categorie quali funzionari, militari in servizio e/o in pensione, agricoltori, comunità di villaggio e i gruppi religiosi, i giovani che hanno completato gli studi.

<sup>123</sup> Plan Reva - Retour vers l’Agriculture, *Nouvelle orientation de la politique agro-sylvo-pastorale*, p. 3.

<sup>124</sup> Il diritto al voto, istituito per i cittadini all’estero nel 1992, risulta ancora scarsamente esercitato. Intervista con Siga Diouf, Ministère des Sénégalais de l’Extérieur. Dakar, marzo 2008.

massa e rimpatrio delle salme)<sup>125</sup>. Presupposto del progetto è che ci sia una collaborazione forte con il Ministero degli Affari Esteri e la sua rete diplomatico consolare.

- **Observatoire des Flux Migratoires:** E' previsto che l'osservatorio faccia capo alla direzione per l'assistenza sociale del ministero e che si avvalga, per una raccolta ottimale delle informazioni, delle unità BAS dislocate nei vari paesi di destinazione. L'osservatorio ha evidentemente lo scopo di sopperire alla totale mancanza di informazioni – di natura quantitativa e qualitativa – sulle comunità residenti all'estero. Nei paesi di accoglienza, i cittadini senegalesi effettuano molto raramente l'immatricolazione – peraltro non obbligatoria – presso le sedi diplomatico-consolari; a tal fine sono previste anche campagne di sensibilizzazione sui vantaggi e sull'utilità delle immatricolazioni e la distribuzione di materiale informativo a riguardo. Al momento è in corso il progetto *Inventaire des Sénégalais de l'Extérieur* in collaborazione con l'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni): il progetto ribattezzato recentemente *Projet de Recensement*, è concentrato su un numero ristretto di paesi *target* quali Gambia, Mali, Francia e Spagna<sup>126</sup>.
- **Cabinet d'Avocats Sénégalais:** in collaborazione con associazioni/albi/collettivi degli avvocati operanti nei paesi di accoglienza, l'iniziativa, ancora in fase di progettazione, mira a fornire un servizio di consulenza e protezione legale ai senegalesi all'estero con difficoltà di natura giudiziaria. Allo stato attuale è in corso una consultazione preliminare con un collettivo di avvocati Italiano al fine di individuare e valutare le possibilità e modalità di collaborazione.
- **Mutuelle de la Santé:** è prevista la creazione di unità sanitarie locali, soprattutto nelle zone a forte emigrazione, per garantire la protezione sanitaria delle famiglie dei cittadini all'estero. Sono previste inoltre, in sinergia con il Ministero della Salute, campagne di informazione per la lotta alla diffusione del virus HIV/AIDS.
- **Politiques de l'Habitat:** il ministero organizza ogni anno a Dakar e nelle principali città di accoglienza, in particolare francesi e statunitensi, grandi fiere (*Salon de l'habitat*) per promuovere e mobilitare il settore privato (in particolare delle piccole e medie imprese) immobiliare. Questi eventi sono anche occasione per i senegalesi all'estero per ricevere informazioni sulle possibilità di accesso alla casa e sugli eventuali programmi pubblici e/o privati a sostegno delle politiche abitative. A questo proposito, la direzione stabilisce ogni anno delle quote di terreni ed immobili da riservare ai cittadini emigrati.

Queste iniziative indicano rispetto al passato un maggiore interesse pubblico per il fenomeno migratorio, soprattutto con riferimento alle attività per il ritorno. Tuttavia la maggior parte delle iniziative sopra descritte è ancora in fase di progettazione. Lo stesso Ministero dei Senegalesi all'Estero, del resto, versa in una situazione di riorganizzazione amministrativa e lamenta una bassissima capacità finanziaria, con un *budget* che sembra non sia aumentato proporzionalmente al numero delle sue direzioni. Nonostante l'accresciuta volontà politica e l'intensificarsi delle idee di progetto, le attività di promozione e protezione risultano infatti avere una capacità di azione ancora molto limitata.

Nell'ambito del settore privato, l'agenzia nazionale di promozione degli investimenti (APIX) opera a sostegno della diaspora attraverso programmi di consulenza specifici (*entrepreneurship*

---

<sup>125</sup> Per i rimpatri di massa la direzione per l'assistenza sociale del ministero collabora con il Comitato Nazionale per i Rifugiati presso la Presidenza della Repubblica (Comité national chargé de la gestion et de la situation des réfugiés et déplacés) di cui il ministero stesso è membro.

<sup>126</sup> Un primo tentativo di creare un osservatorio dei flussi risale ad un progetto lanciato nel 2000-2001 dall'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) e dall'OIM. Il progetto finanziato dagli Stati Uniti per il tramite dell'OIM, mirava a ricostruire i principali flussi terrestri e marittimi attraverso la digitalizzazione dei documenti consolari ed il reperimento di tutti i dati disponibili presso i Ministeri degli Affari Esteri, dell'Interno e della Giustizia, coinvolti direttamente nel progetto. Il progetto al momento non più operativo, a causa di problemi di natura finanziaria organizzativa.

*diaspora*)<sup>127</sup>. A fronte della disponibilità finanziaria di un privato e della fattibilità della sua idea progettuale, l'APIX offre la consulenza tecnica necessaria per la realizzazione dell'investimento, contribuendo in tal modo all'obiettivo del governo di stimolare una maggiore partecipazione della diaspora nelle strategie di sviluppo del paese.

Si tratta generalmente di investimenti dell'ordine dei 10-15 milioni di Franchi CFA, a favore della diaspora di provenienza francese, americana e canadese. Le richieste di investimento da parte delle comunità residenti in Italia e Spagna invece risultano essere ancora molto ridotte<sup>128</sup>. I settori principali di investimento sono quello agricolo e quello dei *cyber-café* e *cyber village*.

L'APIX è coinvolto anche in vari programmi della cooperazione allo sviluppo per la promozione imprenditoriale, quali per esempio il Fondo di Solidarietà Prioritaria (nel quadro delle iniziative francesi di co-sviluppo) ed il progetto MIDA (programma multilaterale dell'OIM). Nel settore privato, l'APIX è solo uno dei tanti attori tra agenzie di sviluppo per gli investimenti, banche, cooperative di credito ed agenzie di assicurazione, che iniziano a mostrare un interesse crescente per le comunità di residenti all'estero, e che hanno dinanzi la sfida di coinvolgere quanti, operando nel settore informale, continuano ad affidarsi alle proprie reti sociali ed economiche di appartenenza.

Fuori dalla compagine governativa, risulta piuttosto avanzata l'attività dei sindacati nel duplice ruolo di a) esercitare pressione politica presso i governi in favore di meccanismi e politiche di protezione dei migranti; b) offrire sostegno e protezione ai cittadini nel loro processo di integrazione all'estero.

Con riferimento specifico ai rapporti Italia – Senegal, un utile servizio di consulenza a titolo gratuito è offerto dallo IASI, Istituto di Assistenza Sociale per i Lavoratori Senegalesi ed Italiani. Nato negli anni '90, dietro iniziativa della CGIL, lo IASI è un patronato, con sede a Dakar, sostenuto con fondi pubblici italiani e senegalesi, che offre un servizio di consulenza a titolo gratuito ai cittadini senegalesi, sui temi più disparati, dai permessi di soggiorno, ai ricongiungimenti familiari, ai progetti di investimento, e così via. Lo IASI ha il vantaggio di operare in uno spazio di azione per così dire neutro: collabora densamente con le istituzioni di entrambi i paesi attraverso attività di consulenza e pressione politica – pur rimanendo fuori dai meccanismi istituzionali – ed occupa una posizione molto vicina ai migranti stessi, con il valore aggiunto di costituire un osservatore privilegiato della realtà da più punti di vista.

Diversamente non è più operativo, per problemi legati a divergenze amministrative, il Coordinamento delle Associazioni Senegalesi in Italia (CASI), che nato negli anni '90 con l'idea di rispondere alle istanze di maggiore partecipazione provenienti dal basso, riuniva le varie associazioni di Senegalesi nate su base provinciale in Italia.

Le associazioni senegalesi attualmente presenti in Italia – che il Ministero dei Senegalesi all'Estero conta tra le 100 e le 200 unità – sono concentrate soprattutto nel Nord Italia, dove sono presenti anche due federazioni<sup>129</sup>.

Al momento è fortemente sentita l'opportunità presso il Ministero dei Senegalesi all'Estero di promuovere processi di federazione delle associazioni all'estero, in particolare in Italia, con il vantaggio per il ministero di avere un interlocutore unico e per le associazioni, un portavoce forte e più efficace per far valere le proprie istanze presso il governo. Questo duplice bisogno è sempre più avvertito sia a livello di diaspora sia a livello di istituzioni. È indicativo a questo proposito la proposta rivolta ai senegalesi residenti all'estero da parte del califfo generale della confraternita Tidianes (una delle più importanti in Senegal) di creare un fondo di solidarietà sociale utile a coprire in caso di bisogno le spese sanitarie, legali, e di altro genere per i cittadini in difficoltà all'estero e

---

<sup>127</sup> L'APIX - Agence nationale chargée de la promotion des Investissement et des grands Travaux è una agenzia parastatale creata nel 2000 sotto l'egida del Presidenza della Repubblica per promuovere e sostenere gli investimenti in Senegal.

<sup>128</sup> Intervista con Moustapha Diop, Incaricato per gli investimenti, APIX, Dakar, marzo 2008.

<sup>129</sup> Federazione delle Associazioni Senegalesi del Nord Italia (FASNI) e Federazione delle Associazioni della Regione di Matam (FADERMI).

finanziare dei progetti di investimento, seguendo i modelli organizzativi di successo di altre comunità, in particolare della diaspora asiatica in occidente<sup>130</sup>

## 7. PRIME INDICAZIONI DI POLICY

Sebbene ancora parziale, questo primo *assessment* permette di evidenziare alcuni elementi di continuità e di trasformazione della politica emigratoria dei governi africani, con una particolare attenzione ai casi egiziano e senegalese. Sebbene le condizioni per una riflessione comparativa tra i due casi siano ancora limitate, è possibile individuare alcuni elementi comuni, sia in termini di nuove opportunità che si stanno aprendo/prospettando per questi paesi nelle relazioni con le rispettive diaspore, sia in termini di difficoltà e contraddizioni con cui questi paesi devono confrontarsi inevitabilmente.

L'Egitto ed il Senegal riflettono una tendenza che sta emergendo in misura diversa in quasi tutti i paesi africani, come emerso dalle consultazioni con le ambasciate e le elite africane in Italia<sup>131</sup>: il delinearsi cioè di un rapporto nuovo, senza precedenti, tra stato e diaspora insieme con una presa di coscienza, graduale ma crescente, del valore che una loro sinergia può avere nei processi di sviluppo.

In entrambi i casi si osserva infatti un interesse maggiore rispetto al passato verso le politiche di valorizzazione e protezione della diaspora, con una particolare attenzione per le attività di sostegno al ritorno dei cittadini all'estero e agli investimenti. Si registra, inoltre, un maggiore coinvolgimento delle autorità centrali dei paesi nella gestione della materia migratoria, come conseguenza della presa di coscienza non solo del suo valore economico, ma anche del suo impatto nei processi politici, regionali e internazionali, in materia di sicurezza, integrazione e libera circolazione.

Nel caso egiziano per esempio, il paese – inserito insieme ai vicini paesi arabi e del Golfo all'interno di un sistema migratorio estremamente dinamico – ha potuto contare fino ad oggi su una forte richiesta della propria manodopera qualificata e soprattutto non qualificata, attraverso accordi di manodopera relativamente generici, che non contemplavano interventi a favore dei migranti di ritorno e puntavano soprattutto sull'incremento delle rimesse e in misura minore gli investimenti.

Questa impostazione cede il passo ad una maggiore regolamentazione dei movimenti migratori e ad una sperimentazione di schemi di migrazione temporanea e circolare guidati in misura crescente dalle autorità centrali dei paesi coinvolti.

Vanno in questa direzione la ricerca di un maggior coordinazione all'interno della regione araba e la ricerca di nuovi accordi migratori con i paesi arabi ed europei, in maniera simile a quanto accaduto più precocemente e in maniera più decisa negli altri paesi del Nord Africa, in particolare in Marocco e in Tunisia.

Perché tuttavia lo stato possa ritornare ad essere al centro dei processi migratori è necessario che ne abbia le capacità, in termini politici, istituzionali, di *skills* e di risorse economiche. In questo senso le istituzioni incaricate di gestire il dossier migratorio in Egitto come in Senegal sembrano soffrire ancora di molte carenze e debolezze: una forte frammentazione e una scarsa capacità di coordinamento istituzionale insieme con un certo livello di incertezza nella definizione dei programmi e nella ripartizione delle risorse.

---

<sup>130</sup> A tal fine il califfo si è consultato anche con il Ministro dei Senegalesi all'Estero, Mme Aminata Lo ed una delegazione del sindacato italiano della CGIL. Fonte: "Abdoul Aziz Sy Al Amin souhaite la création d'un fonds social de solidarité des Sénégalais de l'extérieur", in *Seneweb.com*, 2 février 2008. ([http://www.seneweb.com/news/engine/print\\_article.php?artid=14567](http://www.seneweb.com/news/engine/print_article.php?artid=14567)).

<sup>131</sup> Si rimanda a questo proposito alla "Indagine sulle percezioni e gli atteggiamenti delle elite africane in Italia in merito allo sviluppo dell'Africa" condotta nell'ambito dello stesso programma.

In Egitto, per esempio, il “Settore Emigrazione” comincia solo adesso a integrarsi con il resto del Ministero del Lavoro e dell’Immigrazione, le competenze di questo Ministero sembrano in certa misura continuare a sovrapporsi a quelle del Ministero degli Affari Esteri, e l’unico meccanismo che dovrebbe garantire un certo coordinamento fra le diverse istituzioni incaricate del dossier migratorio, l’Higher Committee for Migration, si riunisce solo saltuariamente.

Sebbene questa frammentazione sia in primo luogo il riflesso di una contingenza politica – un’attenzione ancora troppo limitata alle migrazioni, una certa subalternità alle decisioni dei paesi di destinazione, una visione ancora viziata dal sospetto nelle relazioni con la diaspora – la sua ricomposizione è un passo necessario per una migliore gestione dell’emigrazione egiziana.

in Senegal, nonostante il crescente interesse – politico ed economico – nei confronti della diaspora, la capacità di azione istituzionale risulta ancora parzialmente ostacolata da una serie di fattori, quali:

- l’assenza di una strategia governativa di riferimento;
- la frammentarietà dell’agenda politico-istituzionale, caratterizzata per lo più da azioni specifiche oggetto del canale bilaterale;
- la disponibilità dei fondi inadeguata alla realizzazione delle riforme necessarie;
- la pressione esercitata dagli attori internazionali in tema di lotta e prevenzione dei flussi clandestini

L’approccio senegalese di gestione della materia migratoria sembra oscillare tra due poli opposti: da un lato la priorità accordata ad azioni di carattere preventivo; dall’altro l’esigenza riconosciuta di promuovere azioni di valorizzazione della diaspora e dell’esperienza migratoria.

La maggior parte delle iniziative di gestione, valorizzazione e protezione dei cittadini all’estero, oggetto del documento programmatico del Ministero dei Senegalesi all’Estero, per esempio, sono ancora in fase di progettazione ed evidenziano per il momento solo l’esistenza di una volontà politica – nulla di più<sup>132</sup> – da declinare in un piano di azione dotato di capacità finanziaria, che sia attuabile e prima di tutto bilanciato sui bisogni dei cittadini all’estero e delle loro famiglie in Senegal.

In secondo luogo, con riferimento alle relazioni tra stato e diaspora emergono con chiarezza ancora molti limiti, nonostante una maggiore attenzione al suo potenziale resti indiscussa. Mutuando da Brand, l’Egitto non può più preoccuparsi soltanto delle “uscite” ma deve cominciare a preoccuparsi anche degli “usciti”(Brand, 2006)<sup>133</sup>. Similarmente per il caso senegalese, la domanda chiave lanciata in occasione del simposio organizzato nell’estate del 2000 dal primo governo Wade, resta ancora aperta: “Cosa può fare la diaspora per il paese? E cosa il paese può fare per la diaspora?”

Le interviste realizzate in Egitto ed in Senegal evidenziano come i rapporti fra il governi e i loro emigranti continuino ad essere viziati da una scarsa capacità di intervenire in loro difesa, da una certa disattenzione<sup>134</sup>, da una forte e reciproca diffidenza e da un atteggiamento “predatorio” dei diversi attori del Governo nei confronti della diaspora.

A differenza di quanto accade con altri paesi nordafricani di forte emigrazione, ed in particolare il Marocco, il passaggio dal “controllo” al “corteggiamento” della diaspora egiziana – per esempio - non sembra essere così netto, e l’interesse della comunità all’estero verso il paese di origine sembra essere ancora ridotto e vincolato all’esistenza di legami familiari e di parentela. In questo senso anche i migranti senegalesi sembrano compensare il vuoto istituzionale o la loro diffidenza per i

---

<sup>132</sup> Intervista con Serigne Mansour Tall, Chargé de Programme ONU-HABITAT pour le Sénégal, UN-HABITAT, Dakar, marzo 2008.

<sup>133</sup> Laurie A. Brand, sottolinea come un’analisi delle politiche emigratorie dovrebbe includere non solo il modo in cui lo Stato guarda e controlla le uscite, ma anche il comportamento dello Stato nei confronti di coloro che sono “usciti”. Vedi Brand, A. L., 2006, p. 7.

<sup>134</sup> In questo senso, l’asserzione raccolta durante un’intervista all’interno del Ministero del Lavoro e dell’immigrazione egiziano “i migranti sono forti, non hanno bisogno di noi” esplicita la disattenzione con cui, almeno in certi ambienti, si continua a guardare ai migranti.

canali ufficiali con una fittissima rete sociale ed economica di sostegno, fatta di legami familiari, di provenienza geografica, di appartenenza culturale, religiosa, etc., in una dimensione transnazionale. Sulla base di queste premesse, è possibile avanzare una serie di riflessioni per i due casi specifici di Egitto e Senegal.

**Per il caso egiziano:** è soprattutto sul versante del paese di origine che vanno cercati i motivi di un rapporto ancora da costruire.

- Il processo di democratizzazione e di liberalizzazione economica in corso in Egitto non sembra credibile né sufficiente ad attrarre l'attenzione e la disponibilità della diaspora;
- l'Egitto non ha intrapreso una esplicita politica di tutela degli investimenti dei migranti e anzi, attraverso particolari tasse in uscita continua a rinforzare simbolicamente un'immagine negativa della propria amministrazione;
- infine, soprattutto dopo gli attentati terroristici dei primi anni del 2000, l'esigenza di un maggior controllo del Governo egiziano sui propri emigranti rischia di rinforzare la diffidenza e il sospetto che questi nutrono tradizionalmente nei confronti delle istituzioni che rappresentano il paese di origine.

La Cooperazione italiana potrebbe intervenire attraverso iniziative di sostegno alla diaspora egiziana, in particolare appoggiando e sostenendo la creazione di associazioni di investitori e imprenditori egiziani che, se opportunamente sostenuti e all'interno di percorsi di tutela garantiti e facilitati, potrebbero canalizzare in maniera più decisa la propria *expertise* imprenditoriale in direzione del paese di origine. Va in questa direzione l'ipotesi di esplorare la possibilità di creare un "Club di imprenditori transnazionali egiziani", avanzata dal CeSPI in una sua precedente ricerca sulla diaspora egiziana (Stocchiero 2005, op.cit.).

Infine, la Cooperazione italiana potrebbe intervenire a sostegno di un rafforzamento del dialogo sud-sud, la cui necessità è stata registrata ad esempio all'interno della Lega Araba. A titolo di esempio, si potrebbe facilitare l'incontro fra *policy makers* e studiosi della regione araba e di regioni che sperimentano processi migratori simili, quali l'America centrale e i Caraibi. Ugualmente, andrebbe vagliata la possibilità di sostenere iniziative miranti a costruire un dialogo più stretto fra queste regioni e la diaspora. Va in questa direzione il tentativo promosso all'interno della Lega Araba di realizzare un Centro Regionale di Connessione e Utilizzazione delle Competenze Migranti nello Sviluppo e nell'Integrazione regionale<sup>135</sup>.

Rispetto al problema della frammentizzazione politica, iniziative indirizzate ai processi di *capacity building* (tecnico e del personale) del "Settore emigrazione" (come il progetto IMIS finanziato dall'Italia, ed il progetto IMIS plus, recentemente varato dall'OIM con il sostegno della DGCS e mirato alla necessità di una maggiore integrazione fra i diversi settori del Ministero) vanno non solo mantenute ma anche ampliate ad altri settori dell'amministrazione egiziana ed in particolare, come in parte già accade, ai settori del training e alla formazione.

**Per il caso del Senegal:** una serie di domande restano aperte, indicando le priorità politiche dell'agenda senegalese:

- sul piano delle riforme interne, come creare possibilità di impiego per i più giovani e favorire l'accesso all'istruzione di base e alla formazione tecnico-professionale;
- sul piano dei rapporti con i principali paesi di destinazione, come superare l'impasse dei negoziati in materia di riammissione e come garantire ai propri cittadini il rispetto dei diritti

---

<sup>135</sup> Intervista con Khaled Louhichi, Director of the Population polices and Migration Department League of Arab States, Cairo, febbraio 2008.



minimi in materia di protezione e sicurezza sociale (attraverso le convenzioni internazionali e gli accordi bilaterali);

- sul piano delle relazioni con la diaspora, come ottimizzare il trasferimento delle risorse coinvolte, come rafforzare il livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni e migliorare la comunicazione e i contatti tra stato e diaspora.

Su queste basi, resta dunque da costruire un'agenda politica che risulti coerente e trasversale rispetto ai vari attori coinvolti, istituzionali e non, e che sia in grado di incentivare e guidare un dialogo concreto e sistematico con le comunità all'estero. Iniziative di *institution building* e di cooperazione tra le istituzioni senegalesi ed italiane che favoriscano il coinvolgimento anche del mondo non governativo, dei sindacati, dei media e della stessa diaspora quale interlocutore privilegiato, andrebbero valorizzate. Come emerso più volte dalle interviste, la resistenza principale a livello istituzionale consiste nella scarsa capacità di organizzare e far dialogare tra loro le risorse e le capacità esistenti. Al tempo stesso la cooperazione allo sviluppo dei vari paesi direttamente e/o indirettamente coinvolti nel percorso migratorio della diaspora potrebbero tentare un approccio più sinergico che risulti speculare alla dimensione transnazionale del fenomeno migratorio senegalese.

A tal fine, risulta prioritario il confronto con i paesi partner al di fuori del canale bilaterale, in una dimensione regionale, con riferimento allo spazio CEDEAO/ECOWAS e all'UE. Un confronto tanto più necessario per il Senegal che – in quanto transito da e per gli altri paesi della regione – è coinvolto in prima linea nelle questioni legate alla sicurezza e alla libera circolazione della regione. In particolare è necessario procedere a livello regionale ad una definizione comune e ad una armonizzazione progressiva delle politiche migratorie, all'interno del più ampio quadro CEDEAO/ECOWAS, affinché il sistema risulti più trasparente e adatto al contesto attuale delle migrazioni internazionali, con una definizione e condivisione chiare delle responsabilità e degli impegni tra i governi dei vari paesi coinvolti (Ndione, 2006). Il Senegal, in ragione della sua triplice connotazione di paese di emigrazione, immigrazione e transito al tempo stesso, ha davanti a sé una serie di sfide importanti da affrontare in materia migratoria, che al tempo stesso possono rappresentare una grande opportunità: l'opportunità di assumere il ruolo di interlocutore regionale, facendosi promotore di una partnership euro-africana bilanciata che riesca a tradurre in soluzioni comuni i bisogni e le priorità dei vari soggetti coinvolti. In questo senso il Senegal risulta un paese prioritario nel quadro geo-politico delle migrazioni internazionali, in particolare all'interno delle relazioni euro-africane.

Sulla base delle rilevazioni emerse nei due casi studio ma con un orizzonte di applicazione pratica più ampio che va al di là dei due casi specifici, si è fatto il tentativo qui di seguito ad avanzare alcune raccomandazioni di portata più generale:

#### RINFORZARE LA CONOSCENZA

Una prima considerazione riguarda la necessità di continuare nel percorso di ricerca iniziato dal presente studio. La conoscenza delle politiche migratorie dei paesi africani è infatti il primo, necessario passo verso quel processo di integrazione virtuosa fra politiche migratorie dei paesi di origine e di destinazione che viene promosso e richiesto a tutti i livelli del dialogo euro-africano.

Nel loro insieme, gli studi sulla mobilità in Africa soffrono ancora forti lacune e gravi mancanze e poggiano il più delle volte su una cronica insufficienza di dati affidabili e aggiornati, e questo è particolarmente vero per gli studi sulle politiche emigratorie dei paesi africani. In questo senso, alcune azioni prioritarie possono essere individuate nel sostegno alla realizzazione di banche dati e statistiche affidabili e aggiornati, e nel sostegno e incoraggiamento di ricerche tese a indagare i diversi aspetti delle politiche emigratorie africane nella loro dimensione nazionale regionale (SADC, ECOWAS, CEN-SAD).

#### PROMUOVERE UN DIALOGO TRASPARENTE

In secondo luogo, è necessario intavolare un dialogo aperto e trasparente con le istituzioni africane. Dialogare apertamente, esplicitare in maniera trasparente le reali priorità politiche ed economiche è indubbiamente un passo difficile, ma necessario per cominciare a riempire di contenuti il contenitore teorico di “Migrazioni & Sviluppo”. In questo senso, è opportuno continuare a sostenere iniziative che riuniscano rappresentanti delle istituzioni comunitarie africane ed europee, decisori politici, studiosi, membri della diaspora e società civile europea e africana.

Al contempo, poiché la maggior parte della mobilità africana continua a prodursi all'interno del continente, è necessario compiere maggiori sforzi in favore di un rafforzamento del dialogo Sud-Sud. Questo vale sia nel caso dell'Egitto e della regione araba, sia nel caso del Senegal all'interno della regione dell'Africa Occidentale.

#### SOSTENERE LE ISTITUZIONI

In terzo luogo, come evidenziato, in relazione al cambiamento dei pattern migratori all'interno e dal continente, diversi paesi africani stanno sperimentando delle importanti trasformazioni istituzionali. Mentre gli imperativi di sicurezza nazionale e internazionale stanno producendo un rinforzo e un aumento della capacità di spesa e di azione dei ministeri deputati agli affari interni e alle questioni di sicurezza, le opportunità offerte dalla dinamicità della diaspora stanno portando alla nascita di nuove istituzioni incaricate di rinforzare e mantenere i legami con le comunità all'estero. E' necessario capire in che modo queste trasformazioni istituzionali rispondano a reali priorità dei paesi di origine e in che misura questo nuovo assetto istituzionale incida sulla visione delle migrazioni e sulla disponibilità delle diaspore di intavolare una collaborazione più stretta con le autorità dei paesi di origine. Laddove effettivamente queste innovazioni istituzionali producano un avvicinamento fra la diaspora e i paesi di origine, andrebbero sostenute e rinforzate. In tal senso, potrebbe essere esplorata la possibilità di promuovere una istituzione incaricata di gestire i rapporti con la diaspora anche all'interno dell'Unione Africana, del NEPAD o della Lega Araba.

Inoltre, la convergenza che esiste a livello globale verso un rafforzamento del dialogo fra paesi di origine e diaspore trova un minimo comune denominatore proprio nella creazione di nuove istituzioni. In tal senso, può essere utile realizzare iniziative di incontro e di confronto fra alcuni, selezionati paesi africani, e paesi di più antica tradizione migratoria.

#### SOSTENERE E PROMUOVERE LA MOBILITAZIONE DELLA DIASPORA

Infine, come emerge chiaramente dalla letteratura esistente, e come appare confermato dalla prima indagine realizzata con ambasciate africane in Italia, i paesi africani si stanno indirizzando verso un maggior dialogo e una richiesta di maggior partecipazione della diaspora africana ai processi di sviluppo e di crescita economica dei paesi di origine.

Questa retorica, non sembra essere suffragata al momento da misure e politiche altrettanto chiare e definite. In primo luogo, come evidenziato, molti dei paesi africani non hanno introdotto misure economiche sufficienti ad attrarre realmente le risorse economiche e gli investimenti dei migranti, in secondo luogo, questi paesi soffrono ancora i limiti derivanti dall'essere ambienti economici poco competitivi e corrotti. I paesi africani dovrebbero quindi modificare il contesto legale e introdurre *facilitazioni* e incentivi fiscali e finanziari e dovrebbero promuovere con maggior chiarezza le opportunità esistenti.

Sul fronte dei paesi di destinazione, appare di primaria importanza sostenere le iniziative spontanee della diaspora, nelle sue forme di aggregazione nazionale, continentale o professionale.

**Tabella 3 – Percezione espressa dai Governi africani (incluso Nordafrica) in merito ai fenomeni migratori**

Immigrazione				
		Troppo alta	Soddisfacente	Troppo bassa
Emigrazione	Troppo alta	Algeria Gabon Ghana Sud Africa Mali	Malawi Rep.Dem.Congo Burkina Faso Rep. Cent. Africana Guinea Bissau Zimbabwe Sudan Zambia	
	soddisfacente		Tunisia, Capo Verde, Ciad, Ruanda, Seychelles, Camerun, Niger, Angola, Burundi, Comore, Congo, Eritrea, Etiopia, Kenya, Guinea, Lesoto, Madagascar, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sao Tomé, Tanzania, Togo, Liberia, Namibia, Nigeria, Swaziland, Uganda, Guinea Equatoriale	
	Troppo bassa	Egitto Marocco		

Fonte Elaborazione CeSPI su dati UN-ESA, World Population Policies 2007

**Tabella 4 – Politiche per l’Immigrazione/Emigrazione Paesi Africani**

Politiche per l’immigrazione					
		Ridurre i flussi	Non intervento	mantenere flussi	incrementare flussi
Politiche di emigrazione	incrementare flussi		Tunisia		
	mantenere flussi	Egitto Marocco Libia	Capo Verde Senegal	Ciad Ruanda Seychelles	
	non intervento	Bostwana Camerun Gibuti Costa d’Avorio Gambia Malawi RDC	Angola, Burkina Faso, Burundi, Rep. Cent. Africana, Comore, Congo, Eritrea, Etiopia, Kenia, Guinea, Lesoto, Madagascar, Mauritania, Mozambico, Niger, Sierra Leone, Somalia, Sao Tomé, Tanzania, Togo	Algeria Liberia Mauritius Namibia Nigeria Swaziland Uganda	
	ridurre flussi	Gabon Ghana Sud Africa	Benin Guinea Bissau Mali Zimbabwe	Guinea Equatoriale Sudan Zambia	

Fonte Elaborazione CeSPI su dati UN-ESA, World Population Policies 2007

# ALLEGATO 1

## Questionario: *Diasporas for African Development*

### **Institutions in charge of emigration policy**

<p><b>NAME:</b> .....</p> <p><b>POSITION:</b> .....</p> <p><b>EMBASSY:</b> .....</p> <p><b>TEL.:</b>.....</p> <p><b>E-MAIL:</b> .....</p>
---

1. Can you tell us which central government's institutions in your country are in charge of emigration policy?

- |   |                              |                             |
|---|------------------------------|-----------------------------|
| Ministry of Foreign Affairs   | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Ministry of Internal Affairs  | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Ministry of Labour  | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Ministry of Health  | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Ministry of Education   | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Ministry of Economic  | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Ministry Religious Affairs  | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Ministry of Tourism   | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Ministry of Emigration  | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| <i>In case this Ministry does not exist, is there a plan to create one?</i> | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |

**Please tick more than one field, if necessary**

Other.....  
.....  
.....

2. Are there institutions of the sub-national governments in your country that are in charge of migratory policy?

YES  NO

2.1 If Yes, which ones?

.....  
.....

.....

3. Within your embassies/consulates are there representatives from Ministries/foundations/other institutions with specific responsibilities to maintain and strengthen relations between the country of origin and communities abroad?

YES  NO

3.1 If yes, which ones?

.....  
 .....  
 .....

4. The political role of diaspora groups and their impact in origin countries also depends on policies eventually implemented in destination countries: which are then the political requests you would address to the Italian authorities and policy makers?

.....  
 .....  
 .....

5. Are there any policies and/or political measures in Italy that you think should be changed or improved?

.....  
 .....  
 .....

<b>Activities</b>
-------------------

6. Has your government elaborated a programmatic or strategic document addressing emigration issues? YES  NO

7. Does your government promote programmes/socio-cultural events for your emigrants? YES  NO

7.1 Can you explain which kind of programmes and with which purposes?

- |  |                              |                             |
|--|------------------------------|-----------------------------|
| Support to migrants' associations in recipient countries                     | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Teaching programmes on the migrants' language and culture of origin          | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Organization of cultural events and meetings (festivals/seminars/study Days) | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Assisting migrants when they return temporarily                              | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Organization of a "Day of the Migrant"                                       | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Radio or TV programmes for the communities abroad                            | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Set up of a website for migrants   | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Support to migrants' associations active in your country                     | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |
| Support programmes to voluntary repatriation                                 | YES <input type="checkbox"/> | NO <input type="checkbox"/> |

*Please tick more than one field, if necessary*

Other.....

.....  
.....  
.....

**Legal matters**

8. Does your country recognize double citizenship? YES  NO  Only with selected countries

8.1 If yes, since when? .....  
.....  
.....

8.2 If not, is there a plan to change the law? YES  NO

8.3 If only with selected countries, could you please indicate which ones? .....  
.....  
.....

9. Acquiring another citizenship implies for your migrants:

The loss of their original citizenship	YES <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
The loss of property rights in the country of origin	YES <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
The loss of their entitlement to set up a company	YES <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
The loss of inheritance rights	YES <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>

***Please tick more than one field, if necessary***

Other.....  
.....  
.....  
.....

10. According to your citizenship laws, are the following categories citizens of your country?

Children born abroad whose father is a national of your country and whose mother is a foreigner	YES <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
Children born abroad whose father is a national of your country and whose mother is a foreigner	YES <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
Children born abroad whose mother is a national of your country and whose father is a foreigner	YES <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
Children whose mother is a national of your country and whose father is unknown	YES <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>

***Please tick more than one field, if necessary***

11.1 Do your citizens abroad keep their right to vote? YES  NO

11.2 Do your citizens abroad keep their right to be elected?

Yes  No  Only in some circumstances  (please indicate which ones)  
.....

.....  
.....

11.3 What measures did your government introduce to guarantee the right to vote of your citizens abroad?

- The possibility to register in the electoral lists in consulates or embassies of your own country YES  NO   
The possibility to vote in consulates or embassies YES  NO   
Postal ballot YES  NO   
Electronic vote YES  NO

**Please tick more than one field, if necessary**

Other.....  
.....  
.....

11.4 Do your citizens abroad enjoy a separate and specific political representation? YES  NO

11.5 If Yes, which one?

- Representation in parliament or assembly elected by the community abroad YES  NO   
Consultative Council YES  NO

**Please tick more than one field, if necessary**

Other.....  
.....  
.....

Economic and Financial Matters
--------------------------------

12. Has your government implemented measures to encourage remittances from migrants abroad? YES  NO

- The possibility of holding current accounts at home in foreign currency YES  NO   
The possibility of holding accounts at home in local currency, but convertible YES  NO   
Co-financing programmes that promote investments in productive activities at home by residents abroad YES  NO   
Fiscal benefits and custom tariffs that encourage productive activities at home by residents abroad YES  NO

**Please tick more than one field, if necessary**

Other.....  
.....  
.....

13. Does your government envisage any tariffs' exemptions and/or provisions to facilitate migrants in the repatriation of given categories of goods and commodities?



14. Considering the main reforms of your financial and economic system, are there improvements of the national business climate that you think could attract investments by your communities abroad?

YES  NO

Which ones? .....  
.....  
.....

15. Does your government promote agreements between national banks and those of countries where there is a strong presence of foreign workers, aimed at facilitating and lowering the transfer costs of remittances?

YES  NO

16. Have such agreements been implemented up to now or are they being implemented?

YES  NO

Which ones exactly? .....  
.....  
.....

## BIBLIOGRAFIA

- Awad, I. (1999) *The Building of Migration Policies in the MENA Countries: Convergence and Divergence with European Orientations*, CARIM Training Session, Firenze, 13-18 dicembre 2004.
- Adepoju, A. (2006) "Leading Issues in International Migration in sub-Saharan Africa" in Cross, C. Gelderblom, D., Roux, N., Mafukidze, J. (eds) 2006 *Views on Migration in Sub-Saharan Africa Proceedings of an African Migration Alliance Workshop*.
- Ba, C. O. (2007) *Barca ou Barzakh: La migration clandestine sénégalaise vers l'Espagne entre le Sahara occidental et l'Océan atlantique*, articolo presentato in occasione della tavola rotonda, "Le Maghreb, terre d'émigration, de passage et d'immigration", Casa Árabe, Madrid, 7- 8 giugno. ([http://publicaciones.casaarabe-ieam.es/textos\\_de\\_casa\\_arabe/20070608ba\\_FR.pdf](http://publicaciones.casaarabe-ieam.es/textos_de_casa_arabe/20070608ba_FR.pdf)).
- Baldwin Edwards, M. (2005) *Migration in the Middle Eastern and Mediterranean, a Regional Study Prepared for the Global Commission on International Migration*.
- Battistella, G. (2005), "Migration Without Borders: A Long Way to Go in the Asian Region", Scalabrini International Migration Institute (SIMI), Migration Without Borders Series, UNESCO.
- Bauböck, R. (2002) *How Migration Transforms Citizenship: International, Multinational and Transnational Perspectives*, IWE – Working Papers Series, n°24.
- Ben Nefissa, S. (2007) "Ça suffit? le "haut" et le "bas" du politique en Égypte", *Politique Africaine*, n. 108.
- Black, R., Crush, J., Peberdy, S. et al (2006) *Migration and Development in Africa: an Overview*, African Migration and Development Series n. 1.
- Brand, L. (2002) *States and Their Expatriates: Explaining the Development of Tunisian and Moroccan Emigration-Related Institutions* CCIS, Working Paper 52.
- Brand, L. (2006) *Citizens Abroad Emigration and the State in the Middle East and North Africa*, Cambridge University Press.
- Carling, J. (2003) *Emigration, Return and Development in Capo Verde : The Impact of Closing Borders* International Peace Research Institute, Oslo.
- Castles, S. (2007) *Comparing the Experience of Five Major Emigration Countries*, IMI (International Migration Institute) Working papers, n°7, 2007.
- Ceschi S., Stocchiero A. (2006), *Partnership Initiatives For Co-Development: Ghanaian and Senegalese Immigrants and CeSPI-IOM Research-Action*, Strategy Paper, Ghana/Senegal – MIDA Project. (<http://www.cespi.it/Prog%20MIDA/strategy%20paper%20English.pdf>).
- Choate, M. (2007) "Sending States' Transnational Interventions in Politics, Culture, and Economics: The Historical Example of Italy", *International Migration Review*, Vol. 41, n. 3, pp. 728-768(41).
- Collyer, M. (2004) *The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries*, Sussex Center, Working Paper T6.
- Coslovi, L. (2007) *Brevi note sull'immigrazione via mare in Italia e in Spagna* CeSPI (<http://www.cespi.it/PDF/mig-mare.pdf>).

- Coslovi, L. (2008) *New Directions of National Immigration Policies: the Development of External Dimension and its Relationship to the Euromediterranean Process, The Italian Case*, Rapporto di ricerca CeSPI – non pubblicato.
- Cross, C.; Gelderblom, D.; Roux, N.; Mafukidze, J. (eds) (2006) *Views on Migration in Sub-Saharan Africa Proceedings of an African Migration Alliance Workshop*, HSRC Press, Cape Town.
- de Haas, H. (2007) *North African Migration System : Evolution, Transformations and Development Linkages* IMI (International Migration Institute) Working Papers, n°6.
- de Haas, H., (2007), *The Myth of Invasion, Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, International Migration Institute (IMI) Research Report.
- Egyptian Organization for Human Rights (2003), *Annual Report 2003*. <http://www.eohr.org>.
- El-Sakka, M. (s.d.) *Migration Remittances: Policy Options for Host and Countries of Origin*. Final report of research project no. CC023 (<http://www.cba.edu.kw/elsakka/REMITT3.DOC>).
- Fall, P. D. (2003), *Migration internationale et droits des travailleurs au Sénégal*, UNESCO.
- Fargues, P. (2004), “Arab Migration to Europe: Trends and Policies”, *International Migration Review*, Vol. XXXVIII, No. 4: 1348–71.
- Fargues, P. ed. (2005), *Mediterranean Migration–Report 2005*, EUI–RSCAS publication, (<http://www.carim.org/Publications/Annual.asp>).
- Fargues, P (2006a). *International Migration in the Arab Region: Trends and Policies* United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut 15-17 Maggio.
- Fargues, P. ed. (2006b) *Migrations méditerranéennes rapport 2006-2007* EUI–RSCAS publication, ([http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AR2007\\_Part1.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AR2007_Part1.pdf)).
- IOM (2007) *Sénégal migrations*, Bulletin d’information, N. 3, Juin, (<http://www.iom.int/senegal/doc/RRM/Bulletin%20d'information%20n%C2%B03.pdf>).
- Kerdoun, A. (2005) “Algérie : la dimension juridique des migrations” in Fargues, P. (ed.) 2005, *Mediterranean Migration–Report 2005*, EUI–RSCAS publication, (<http://www.carim.org/Publications/Annual.asp>).
- Kerdoun, A. (2008) *Aspects Juridiques de la Migration Circulaire en Algérie*, CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/2009 Circular Migration Series Demographic and Economic Module [http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM\\_AS&N\\_2008\\_22.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_22.pdf).
- Kok P. Gelderblom D., Oucho J. O., van Zyl J. (2006) *Migration in South and Southern Africa, Dynamics and Determinants*, Human Sciences Research Council (HSRC) Press, Cape Town.
- Labdelaoui, H (2005) “Algérie: dimension politique et sociale des migrations” in Fargues, P. (ed.) 2005, *Mediterranean Migration–Report 2005*, EUI–RSCAS publication, (<http://www.carim.org/Publications/Annual.asp>).
- Labdelaoui, H (2008) *La Dimension Socio-politique de la Migration Circulaire en Algérie* CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/2009 Circular Migration Series Demographic and Economic Module, ([http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM\\_AS&N\\_2008\\_13.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_13.pdf)).
- Ministère de la Jeunesse et de l’Emploi (2004), *Lettre de Politique de Développement du Secteur Jeunesse* (LPDSJ).

- Ministère des Sénégalais de l'Extérieur (2006), *Lettre de politique sectorielle des Sénégalais de l'Extérieur*.
- Musette, M.S., (2007) *Migrant de retour en Algérie, une nouvelle stratégie en perspective?* Rapport d'analyse Mirem-ar 2007/01.
- Nasser (2005) *Migration, transfers and Development in Egypt* CARIM Research Reports, 2005/01. [http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-RR05\\_01\\_Nassar.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-RR05_01_Nassar.pdf)
- Nasser, H. (2008) *Temporary and Circular Migration, the Egyptian Case*, CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/2009 Circular Migration Series Demographic and Economic Module [http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM\\_AS&N\\_2008\\_09.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_09.pdf).
- Ndione, B., Broekhius A. (2006), *Migration internationale et développement. Points de vue et initiatives au Sénégal*, Working papers Migration and Development series, Report No.8.
- Ndione, B., Lombard J. (2004) "Diagnostic des projets de réinsertion économique des migrants de retour: étude de cas au Mali (Bamako, Kayes)", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 20, Issue 1, pp. 169-195.
- Pastore, F. (2008) Circular Migration Background Note for the Meeting of Experts on Legal Migration (Rabat, 3-4 March). ([www.cespi.it](http://www.cespi.it)).
- Riccio B., (2007) "Toubab" e "Vu Cumprà" – *Transnazionalità e rappresentazioni nelle migrazioni senegalesi in Italia*, CLEUP, Padova.
- Riccio, B. (2008) "West African Transnationalisms Compared: Ghanaians and Senegalese in Italy", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 34, issue 2, March, pp. 217- 234.
- Roman, H. (2006) *Transit Migration in Egypt*, CARIM Research Reports, 2006/01, ([http://www.carim.org/Publications/CARIM-RR06\\_01.pdf](http://www.carim.org/Publications/CARIM-RR06_01.pdf)).
- Roman, H. (2006) *Emigration Policy in Egypt* CARIM Analytic and Synthetic notes 2006/12 Political and Social Module. ([http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS06\\_12-Roman.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS06_12-Roman.pdf)).
- Roman, H. (2008) *Temporary and Circular Migration, the Egyptian Case* CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/2009 Circular Migration Series Demographic and Economic Module,
- Sahel and West African Club (2006), *The socio-economic and regional context of West African migrations*, Working paper, November, OECD. (<http://www.oecd.org/dataoecd/21/40/38481393.pdf>).
- Sawi, A. (2005) *Migration - Related Institutions and Policies in Egypt* CARIM Analytic and Synthetic notes 2005/08 ([http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS05\\_08-Sawi.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS05_08-Sawi.pdf)).
- Shah, N.(2006) "Restrictive labour immigration policies in the oil-rich gulf: effectiveness and implication for sending asian countries" United Nation Expert Group Meeting on Social and Economic Implication of Changing Population Age and Structure, 5-05-2006. UN/POP/EGM/2006/03.
- Southern African Migration Project (SAMP) (200) *Migration and Development in Africa, An Overview*, African Migration & Development Series, No. 1, SAMP & Development Research Center on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex, Brighton, UK.
- Stocchiero (ed), con S. Ceschi, L. Coslovi, M. Mora (2005) *Egyptian diaspora Cooperation with the Homeland: Migration Networks and Transnationalism Between Local Contexts*, CeSPI Working Paper and IMIS project, n. 15.

- Tall, M. S. (2002) "L'émigration internationale sénégalaise d'hier à demain", in Diop, M. C., *La société sénégalaise entre le local et le global*, Editions Karthala, Paris.
- Tynes, R. (2007) "Nation-Building and the diaspora on Leonenet: a Case of Sierra Leone in Cyberspace" *New Media Society*; 9: 497-518.
- United Nation (2007) *Committee On Protection Of Migrants Considers Initial Report Of Egypt*, (<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/8ECF5BD6D97D176EC12572C70051EC43?opendocument>).
- World Bank (s.d.) *World Bank Concept Note, Mobilizing the African diaspora for Development* (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/EXTDIASPOR A/0,,contentMDK:21686696~isCURL:Y~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:4246098,00.html>).
- Zlotnik, H. (2003) Migrants' Rights, *Forced Migration and Migration Policy in Africa* Paper prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, 4-7 June.
- Zohry, A. (2003) "The place of Egypt in the Regional Migration System as a Receiving Country." *Revue Européenne des Migrations Internationales* (REMI). 19(3):129-149.
- Zohry, A. e Harrell-Bond, B. (2003) Contemporary Egyptian Migration: an Overview of Voluntary and Forced Migration. Country Background Papers (WP-C3), Development Research Center on Migration, Globalization, and Poverty, University of Sussex.
- Zohry, A. (2003) *Contemporary Egyptian Migration 2003*. International Organization for Migration (IOM), Italia Cooperation and Ministry of Manpower and Emigration, Cairo.
- Zohry, A. (2007) *Beyond the Maids' Crisis: Towards a National Migration Policy* (<http://www.zohry.com/blog/?p=5#comments>).
- Zoomers A., van Naerssen, T. (2006) *International Migration and National Development in Sub-Saharan Africa. Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin*, Working papers Migration and Development series, report No. 14, Migration and Development Research group (Dept. of Human Geography), Radboud University, Nijmegen, The Netherlands.