

International journal of migration studies

STUDI EMIGRAZIONE

rivista trimestrale del

**CENTRO STUDI EMIGRAZIONE
ROMA**

The quest for migration governability in Latin America

edited by LELIO MÂRMORA

MÂRMORA / Governability crisis and new migration policies in Latin America.
GURRIERI / Bilateral Agreements on Labour Migration in South America PÂREZ
VICHICH / La movilidad de trabajadores en la agenda del Mercosur. BOGADO-
POISSON / Movilidad de los trabajadores en los Païses Andinos. CASTILLO / The
Regional Conference on Migration. IZQUIERDO ESCRIBANO - LÓPEZ DE LERA -
MARTÍNEZ BUJÁN / The favorites of the Twenty-First Century: Latin American
Immigration in Spain.

GAFFURI - PITTAU - SCUTTI / Immigrazione e territorio in Abruzzo. BOCCAGNI /
L'immigrazione non comunitaria in provincia di Trento. PITTAU - MELCHIONDA -
BENTIVOGLI - NICODEMI / L'Italia e il fabbisogno di manodopera immigrata nel
2001. SCEVI / Gli aspetti controversi della regolarizzazione dei lavoratori stranie-
ri in Italia.



149

Rivista trimestrale di ricerca, studio e dibattito sulla problematica migratoria

Il Centro Studi Emigrazione di Roma è un'istituzione con finalità culturali sorta nel 1963 per promuovere "la puntualizzazione e l'approfondimento dei problemi relativi al fenomeno migratorio" e fa parte della Federazione dei Centri Studi per le migrazioni "G.B. Scalabrini".

Comitato Scientifico: Roger W. Böhning, Pietro Borzomati, Raimondo Cagiano de Azevedo, Vincenzo Cesareo, Antonino Colajanni, Tullio De Mauro, Velasio De Paolis, Giuseppe De Rita, Luigi De Rosa, Fernando Devoto, Emilio Franzina, Luigi Frey, Salvatore Geraci, Antonio Golini, Hans J. Hoffman-Nowotny, Graeme Hugo, Russell King, Massimo Livi Bacci, Maria Immacolata Macioti, Lélio Marmorà, Marco Martinello, Italo Musillo, Bruno Nascimbene, Antonio Perotti, Enrico Pugliese, M. Beatriz Rocha-Trindade, John Salt, Franco Salvatori, Francesco Susi, Lydio Tomasi, Rudolph J. Vecoli, Jonas Widgren, Stefano Zamagni.

Comitato di Redazione: Gabriele Bentoglio, Anna Maria Birindelli, Paolo Bonetti, Corrado Bonifazi, Claudio Calvaruso, Innocenzo Cardellini, Renato Cavallaro, Marcello Colantoni, Paola Corti, Sabina Eleonor, Stefano Gorelli, Mariella Guidotti, Francesco Lazzari, Antonio Messia, Desmond O'Connor, Antonio Paganoni, Gaetano Parolin, Edith Pichler, Franco Pittau, Mafleo Pretto, Mauro Reginato, Matteo Sanfilippo, Ricciarda Simoncelli, Salvatore Strozza, Graziano Tassello, Enrico Todisco, Luciano Trinca, Massimo Vedovelli, Laura Zanfrini, Eugenio Zucchetti.

Direttore responsabile: Gianmario Maffioletti

Direzione: Via Dandolo 58 - 00153 Roma - Tel. 06.58.09.764 - Fax 06.58.14.651
E-mail: studiemigrazione@cesr.it - Web site: http://www.cesr.it

Abbonamento 2003 Italia 48 €
 Estero 55 €

Dopo un anno un fascicolo si considera arretrato e costa il doppio.

I versamenti in euro vanno intestati a **Centro Studi Emigrazione** (specificare la causale)
- Conto BancoPosta n. 57678005
- Banco di Sicilia Ag. 3, viale Trastevere 95 - 00153 Roma, c/c n. 600000884
Coordinate Bancarie per l'Italia: Y 01020 03203
per l'Europa: IT 64 Y 01020 03203

I riassunti dei saggi della rivista sono pubblicati in "Historical Abstracts" ABC-Clio, "Sociological Abstracts", "Review of Population Reviews" CICRED, "Population Index", "International Migration Review", "Bulletin analytique de documentation politique économique et sociale contemporaine", "International Migration", "PAIS Foreign Language Index" e numerose altre riviste.

Autorizzazione del Tribunale di Roma, 26 febbraio 1964, n. 9677
Iscrizione al Registro Nazionale della stampa, 8 ottobre 1982, n. 00389
Spedizione in abbonamento postale 45% - Art. 2 Comma 20/B Legge 662/96 -
Filiale di Roma



Associato all'USPI - Unione Stampa Periodica Italiana

STUDI EMIGRAZIONE

Migration Studies

rivista trimestrale

quarterly journal

CENTRO STUDI EMIGRAZIONE - ROMA

ANNO XXXX - MARZO 2003 - N. 149

S O M M A R I O

The quest for migration governability in Latin America

edited by *Lelio Marmorà*

- 3 - Introduction
- 5 - Governability crisis and new migration policies in Latin America,
Lelio Marmorà
- 34 - Bilateral Agreements on Labour Migration in South America.
Tools for Migration Governability?, *Jorge Gurrieri*
- 45 - La movilidad de trabajadores en la agenda del Mercosur,
Nora Pérez Vichich
- 62 - Movilidad de los trabajadores en los Países Andinos. Historia de un proceso, *Luis A. Bogado-Poisson*
- 81 - The Regional Conference on Migration. Its evolution and current security context: the war on terrorism and human rights,
Manuel Ángel Castillo
- 98 - The favorites of the Twenty-First Century: Latin American Immigration in Spain, *Antonio Izquierdo Escribano, Diego López de Lera, Raquel Martínez Buján*

- 125 - Immigrazione e territorio in Abruzzo,
Luigi Gaffuri, Franco Pittau, Paul Scutti
- 151 - L'immigrazione non comunitaria in provincia di Trento. Una rassegna degli indicatori di presenza e di inclusione, *Paolo Boccagni*
- 163 - L'Italia e il fabbisogno di manodopera immigrata nel 2001,
Franco Pittau, Ugo Melchionda, Franco Bentivogli, Felice Nicodemi
- 181 - Gli aspetti controversi della regolarizzazione dei lavoratori stranieri in Italia, *Paola Scevi*

- 189 *Recensioni - Segnalazioni - Rassegna delle riviste - Libri ricevuti*

The quest for migration governability in Latin America

INTRODUCTION

Migration policies in Latin America have followed similar stages in different countries. From the encouragement of massive immigration at the end of the 19th and beginning of the 20th centuries, through the restriction derived from the 1929 crisis and then the Second World War, to the selective promotion during the postwar period and the relatively open approach to intraregional and extraregional migration in the last decades, the generalised concern from Governments focused on how to manage the flows arriving in their respective countries, with an explicit disregard of those nationals who decided to live abroad.

The decade of the '90s has dramatically changed the orientation of migration flows, exponentially increasing Latinamerican emigration and, therefore, altering the governmental and civil society perception of the phenomenon and the policies on the matter.

Changes in migration flows have in turn taken place within the context of a migration "governability crisis" in which the State unilateral answers are insufficient, giving rise to several bilateral and multilateral agreements as alternatives towards concerted governability of the phenomenon.

This consensus – of long tradition in Latin America – has been recently reinforced, showing new possibilities as regards migration management, both intraregional and overseas.

Governability has assumed different shapes, with bilateral agreements placed at a first level. These agreements, whether intra or extra-regional, are examined in a comparative analysis by Jorge Gurrieri.

Another framework is found in multilateral consensus, which may be linked to regional integration processes such as those of the Mercosur and the Andean Region. The treatment of the migration element in these processes is the topic discussed by Nora Pérez Vichich, for the Mercosur, and Luis Bogado Poisson, for the Andean Region.

The development known as "Puebla Process" constitutes yet another model of multilateral consensus, which is not necessarily included in the regional integration processes. The Puebla Process comprises Canada, the United States, Mexico, Panama, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua and the Dominican Republic. Its inception in 1966 and development patterns are analysed by Manuel Angel Castillo.

Lastly – as the other side of the coin for emigration and current migration policies in Latin America – Antonio Izquierdo Escribano, Diego López de Lera, and Raquel Martínez Buján describe the phenomenon from one of the favourite destinations of this new Latinamerican emigration: Spain. In their article, the Authors offer an objective viewpoint of the characteristics of this emigration, the components of the relevant policies implemented nowadays and the preferences of the Spanish society for this type of migrants, concentrating on pull rather than push factors.

LELIO MÁRMORA

Governability crisis and new migration policies in Latin America

Introduction

The same as in other regions of the world, in Latin America recent migration policy developments are closely linked to the current “crisis of the migration governability”.

The crisis continuum, keeping multifarious links with the globalization process, has directly affected the states’ unilateral power over the design and development of migration policies.

The changes in the trends of migratory flows – within Latin America and from Latin America to other areas of the world – reflect the economic crisis of the region and pose a challenge to the design and enforcement of new policies.

In the aftermath of this scenario, affected by the (sometimes sudden) changes in the orientation and composition of migratory streams, the governments have attempted to streamline the migration administration by means of bilateral and multilateral responses.

Among such multilateral actions, two regional consultative processes have appeared as fundamental in the last decade (the “Puebla Process” and the “Southamerican Forum on International Migration”). Evolving on the bases of their action plans, the two processes have kept a non-obligatory nature and pursued the consensus on migration-related issues amongst the governments concerned.

In the 1990s, the institutional treatment of migration, through the different economic spaces, specific agreements and consultative processes, has given way to policy alternatives where the co-responsibility and the concurrence of sending and receiving countries prevail.

Added to this, new social actors from the organized civil society are playing an active role both in the development of new policies and the defence of the human rights of migrants.

Characteristics of the crisis of the migration governability

The "crisis of the migration governability" translates into different situations that reveal not only the state failure to act upon the migration phenomenon with legitimate and efficient responses, but also a number of related social conflicts.

A diagnosis of this crisis should be made in the light of *the increase in undocumented migrants, the break in the functionality of movements, the social conflicts generated by migration, the "migration business" and the problems in the governments' bilateral and multilateral relations connected with the issue*.

Presently, one of the major concerns about the migration issue results from the *increment in undocumented migrants*. Millions of migrants reside in receiving countries holding neither resident visas nor work permits.¹

The numbers of undocumented migrants have been on the rise in the last three decades as a result of the generalized application of restrictive migration policies after the oil crisis of 1973. Following the increasing unemployment rates, the strategy of the European countries – so far promoters of labour immigration – was the reduction of entries and stays of foreigners to the lowest possible levels. Yet, this turning point could not modify the underway immigration process. As the demand and promotion of pulling countries weakened by virtue of the recession, the supply of workforce and pushing factors increased in the countries of origin (Hollifield, 1997).

The irregular immigration generates problems both for immigrants and receiving places. The immigrants are conditioned by the lack of social, political and civil rights. The lack of protection forces them to accept wages and working conditions below the legal levels and standards established by the labour and social rights. To this precarious situation, we should add marginality and social hazards due to a denied access to health, education and housing.

The receiving society should provide a place for people who, on account of their irregular status, may feel forced to breach the labour norms or the public or private property.

Other major contributing factor to the present crisis of migration governability is the *break in the functionality of movements*.

The large migratory movements during the 19th century and the first half of the 20th century fit a complementary logic. In general, migrants moved from the east towards the Western Hemisphere, satisfy-

¹ An estimated number of 2.500.000 undocumented migrants in the case of Mexican outflows to USA.

ing an increasing labour demand and occupying territories with low population rates. Both the causes and consequences of this process were seen as positive, because it implied a redistribution from areas with population surplus to areas with population deficit.

The present-day perception is different: the emigrants, pushed by the situation in their places of origin, are generally unwanted by the receiving societies. The theories revaluing the increase in population as a key factor, not only in terms of a broader market for domestic consumption but also as an important source of productive inputs (Singer, 1971), were laid aside in the 1970s. They were strongly questioned on one side, by the "neo-malthusianism", that alerted about the "demographic explosion" jeopardizing the world; on the other, by the economic theories that cast doubts on the success of the "internal growth" approach and prioritized the search for external markets, thus minimizing the importance of a large domestic demand of goods.

At this juncture, migration was no longer seen as an input but as an unnecessary "addition" with other negative effects such as the pressures on the labour markets and social services.

A turnabout in the widely-held "disfunctionality" of population occurred in the 1990s, as a result of the increasing concern of Japan and some developed countries in Europe about predictions on the decline and ageing of their population in the following fifty years. It was foreseen that between 1995-2050, the dependence index in the relationship between the inactive and the active population would fall from 4·1 to 2·1 and in countries like Italy, the average age would grow from 41 to 53 years.

Migration, now regarded as a "population for replacement", became the focus of debates and proposals tending to avert or at least mitigate the drop in the active population. According to estimates, the European Union would require 13 million migrants annually to keep the coefficient between the proportions of population in active age (15 to 64 years) and the elder (65 years and more). The debate rose again around this new approach which saw immigration as a demographic variable in a context where such variable had been completely underestimated.

Thirdly, and linked to this change in the perception of migration, the crisis expresses itself through the *conflicts generated by the above mentioned re-emergence of the xenophobic discrimination*.

In recent years, the violence against immigrants escalated in different countries, especially in Europe but in other areas of the world as well. Some of these acts were perpetrated by ultra-nationalist extremist groups against migrants or migrants' families; in other cases, young members of the migrant communities reacted on the defensive, which

resulted in violent waves of street riots.² The rejection to aliens is largely associated to cultural or religious ethnic prejudices. In some sectors of the receiving societies, the arrival of communities with features that differ from the "national" or "occidental" physical or cultural characteristics has awakened engulfed prejudices, feeding hatred and intolerance.

A fourth problem is the "*migration business*" that has grown around the generalization of restrictive policies and migration pressures, notably the migrant trafficking, which has become a matter of serious concern for governments and human rights organizations. It generates about US\$ 10.000 million profits and involves a growing network of people, countries and complex ploys. While occasional trafficking in the hands of small groups follows the usual tracks in border areas, the major problem is that the activity has become a profitable field for the organized crime, involving long circuits and large economic and technological resources. Beside the rules for entry and residence in the countries involved, the effects of migrant trafficking often violate the human rights of victims – women trafficked for purposes of prostitution or children.

Yet, the "*migration business*" is not limited to trafficking – which is just the top of an iceberg where the administrative decay irons out entries, stays and false documents, or multinational firms on the pretext of "more security" undertake illegal activities with the involvement of governmental officers, for instance, overcharging the application of "high technologies" in the control or issue of documents.

Last, in this "*crisis of the migration governability*" we can single out the *incongruence between national migration policies and the binational and multilateral integration spaces*. A repeatedly noted fact is the lack of correspondence between the growing freedom in the movements of capitals, goods and technologies at global extent and the difficulties that hamper the movements of people. This asymmetry does not only contradict the principles of free movement of factors but generates bilateral and multilateral problems in the treatment of labour migrants that move within the integration areas (Mármora, 1995).

Globalization, reduction of the State unilateral power and migration

The crisis of the migration governability is straightly connected with the changes in the traditional power of States over the movements of people across their borders.

² For example, riots in Belfast between British extremist groups and Eastern migrants.

The States have experienced such changes at both the internal level, due to the multiplicity of social actors involved (Mármora, 1997), and the external one, in terms of the relative loss of power in the globalization context. Underlying both dimensions we find, on one side, an ethic question based upon the assumed contradiction between the sovereignty of nation-states and the human rights of migrants; and on the other, a policy question that may prioritize the unilateral or the multi-lateral responses.

Conceptually, since its creation in the Modern Age the nation-state has been the source of sovereignty for the control and regulation of the economy, the policy, the war, the culture and the entry and stay of people within its territory. As the globalization process widens, the state power of decision is increasingly questioned in the economic, political and cultural spheres.

The state control is often surpassed in time and space by the flows of capitals, goods, services, technologies and communications. The empiric evidence on this fact has given way to theoretical approaches built on such premises as the lack of governability of unstable markets and the globalization of production, where multinational firms, with bases in some countries, become transnational without specific national links and where public policies are secondary and just hold the function of providing the services required by the global economy. The idea of the "end of the State" underlies this approach which – in its extreme expressions – limits the functioning of the society and the economy to the dynamics of world markets. Thus, Ohmae, among others, says that the State has lost the role of market creator and that what he calls the "three i" – investment, industry, information – are the actual sources of economic development.³

This and similar approaches with changing hues (Julius, 1990; Lang and Hines, 1993), have been questioned from different sides. From the economic perspective (Hirst and Thompson, 1992), or by sociological (Robertson, 1992; Skleir, 1991; Castells, 1996) or basically political approaches (Camilleri-Falk and Falk, 1992; Ostrom, 1990), it has been recognized the increasingly rapid and globalized flow of factors and certain decline of the state capacity to exercise its sovereignty in the traditional sense. This may have affected the state power but – according to the critics of the extreme globalization theories – it has had no bearing on the state social, political and economic influence.

³ "Investment", no longer subject to geographic limitations; "industry", no longer oriented by the State interests but the attention to markets and resources where both are placed; "information", which facilitates all the above and "individuals" who, as consumers and based on the information available, are ready to purchase goods in any part of the world (KENICHI OHMAE, *El fin del Estado nación*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997).

However, despite their differences, all these authors and others specifically devoted to the issue of migration policy (Castells, 1996; Hollifield, 1997; Freeman, 1998; Hirst and Thompson, 1992; Soysal, 1994) agree on the fact that, notwithstanding the loss of power, the state still has the monopoly (the only one it keeps) over the border controls and the population movements. Nor can this hypothesis on the "redoubt of the nation-state power" be accepted due to a series of facts that cast doubts on the traditional state control over the entry, exit and stay of people (Sassen, 1996). The old state responses are no longer sufficient, given the new migration developments and the governability crisis, as proved by: *the growing facilities in the displacement of people, the forms of international crime and universal awareness of human rights, the private sector's autonomous power and lobbying, the expansion of the areas of regional economic integration and the reinforcement of links between countries of origin and nationals abroad.*

The first factor – *increasing facilities in the displacement of people* – is not only derived from a reduction in transportation costs, but from a plethora of information on possibilities and living conditions worldwide. Hence, despite tight labour migration policies, the tourism industry and the competence between transportation companies led to measures helping the entry and exit of people supposed to be tourists and a better access to economic tickets and easier payment terms. The whole facilitates not only the tourist trips but movements of people who intend to migrate, either on an exploratory or definitive basis. This massive increase in movements, both by air or land, clearly makes it difficult the adoption of coherent border controls – which, as a matter of facts, swing from the establishment of deterring measures with long-term negative economic effects to more flexible provisions that affect the restrictions desired by governments.

As regards information, the globalization – through massive (increasingly available) media, multinational informative agencies (concentrated in seven multimedia groups) and the access to individual channels (Internet has about 500 million users) – sends to every corner in the world details and (often mythical) images of places where life is less difficult and people enjoy more freedom and all civic and labour rights. The motivations and decision to migrate, encouraged by this information, exert more pressures than the state rules permitting only the entry of those the state would accept.

A second point proving the weakening of the state controls over migration is the above mentioned *trafficking*, other branch of the organized crime activities. Trafficking or, in a broader form, the "migration business" is not only a signal of the governability crisis but it also reveals the governments' failure to cope with criminal activities.

The different types of “businesses” pose varying control problems. On one side, for trafficked migrants as in the case of undocumented migrants, the border and stay controls can hardly overcome the constantly changing systems and strategies of crime.

On the other, there are ample hollows, both at the national and international law level. Migrant trafficking should be typified and included in the norms. There is still a lack of agreement on the definition of trafficking itself, when it involves smuggling, or on the limitations of penalties on the victims of this activity.

In other dimension, the “migration business” is closely linked with the degree of transparency of the migration administration, since migration officers are often involved in bribes.

Finally, the “migration business” already forms a part of the “dishonest businesses” that some multinational firms – as a result of their increasing power – have with the governments through processes that look formally legal but imply overcharges in the supply of more reliable documents or products that ensure controls.

The last two cases undeniably reveal the principle “more restriction, more corruption” often found in the migration field (Mármora, 1975).

A third element showing the state difficulties to maintain unilateral policies is the increase in the *awareness of the human rights of migrants*. This increase reflects in the advances in international norms, for example the “UN Convention on the Protection of Migrant Workers and their Families” and other instruments from international organizations like ILO or regional agreements on the issue. The international norms and other preventive or protective measures addressing the defence of the human rights of migrants is the result of the pressures from intergovernmental organizations and international non-governmental organizations, in response to governmental actions that affect the human rights accepted by the international community.

The relationship between state sovereignty and human rights of migrants poses one of the basic challenges to the legitimacy of international migration policies. At this point the migrant, as a subject of the international law, establishes the limits of the state unilateral decisions.

Fourthly, we can mention the *increasing autonomous power and lobbying of the private sector*, which often leads to the development of migration policies at two levels: state decision-making on the control of traditional labour migration and multinational and transnational business firms acting upon the movements of qualified human resources. The latter are more and more independent of governmental measures that eventually, are limited to legitimating the displacement of technicians, executives and professionals under the human resources policy of business firms.

Fifthly, it is evident that, in spite of the above mentioned contradiction between the principle of free movement of goods and existing difficulties in the movements of people, the consolidation of *regional integration spaces* assembling several countries, also exerts pressures on the state decision-making. The integration spaces, either exclusively commercial (like NAFTA) or with broader objectives (like the European Community) constitute frameworks of debate, search for consensus and policy coordination that necessarily influence the national migration policies. The influence is noticeable, not only in the case of movements related to business undertakings of the member countries, but also in the situations where the dynamics of the integration process generates an unsatisfied demand or supply, according to economic decisions agreed upon by member countries.

Lastly, as a consequence of the weakening of the State unilateral power over the control of movements, we can distinguish the growing *links between the countries of origin and nationals abroad*. This networking transcends the traditional stance of governments, which saw emigration as a "safety valve" relieving social or economic tensions, or a kind of "desertion", at the time of military dictatorships (Mármora, 1989). It is a consequence of changes of the perception in the sending countries and means both a "recognition" and "revaluation" of emigrants, which can also be found behind the concept of "widened citizenship", based on political and cultural reasons in the place of destination and economic and political reasons in the place of origin.

The links with emigrants have been revalued in the light of the role migrant groups play in the receiving countries. Owing to their influence in policy decision-making and voting, some countries that in past denied the citizenship to the nationals who had adopted a different one, enforce more flexible norms. Likewise, the preservation of the migrants' tradition in places of destination is prioritized, due to its positive effects in cultural and economic terms.

The importance of remittances has also been a major-contributing factor to a favourable stance towards emigration⁴ as they have become a primary contribution to the economic and social development of some sending countries.

Finally, emigrants may have effects upon the domestic policy of the country of origin. Given the particular situation of many Latinamerican countries, the political participation of emigrants plays a salient part in the indispensable reconstruction of the national democratic structures.

⁴ In cases like Mexico, the emigrants' remittances amounts to one half of the internal gross product and is equal to the total revenue for oil exports.

For the above-mentioned reasons, we can affirm that national States have lost their traditional power over movements across their borders. Their influence is still great, but the power is limited in the globalization context.

The changes of migratory patterns in Latin America

Over the last decade the migration scenario was characterized by changes both in the features of the international flows in the region and the perception of such flows by the governments and the civil society. This changing picture shaped, in turn, Latinamerican policies not only applicable to the emigration of nationals but also to the immigration of aliens. Moreover, the enforcement of unilateral national policies encountered increasing problems in terms of legitimacy and efficacy and translated into the so-called "crisis of migration governability".

Changes in the trends of migratory flows

The migration developments in Latin America during the 1990s should be analysed in the light of new trends: an increasing pattern of non-border inter-Latinamerican movements, the reduction in certain border streams, the generation of a steady out-emigration, the disappearance of the traditional extra-regional movements and the emergence of new inflows.

In regard to the *continuity and rise of traditional migratory streams*, it is worth noting the ongoing increase, especially in the last decades, of the emigration from Mexico, the Caribbean and Central America to the United States.

In the 1980s, the source of more than one third of the legal immigration in USA was the Caribbean basin; at present, it is estimated that 80-90% of undocumented flows come from the Caribbean and Mexico. In such context, during the last two decades the Dominicans have become the second group of immigrants in USA, after the Cuban nationals.

By 1990, the major sources of the Caribbean streams towards the US: Cuba, with 736.974 immigrants; the Dominican Republic, with 347.858; and Haiti, with 225.393 (IOM, 2000). Puerto Rico is seen as a special case due to its political status, a free state associated to USA. In 1988, whereas the population of Puerto Rico amounted to 3.800.000, a total of 2.700.000 Puerto Ricans resided in the United States.

The migratory flow from Mexico to the US, which dates back to the first decades of the century, has been permanently on the rise. Thus,

the Mexican nationals recorded in USA in 1980, a total of 2.199.221, mounted to 4.298.014 in 1990, and to 7.500.000 in 1998, that is, 8% over the foreign-born population in USA, made up by 2 million who had obtained US citizenship, 3 million of legal migrants and 2 million and a half with irregular status (IOM, 2000).

The movements from Central America to USA show the same rising trend in the last decades. Over the 1.100.000 Central American nationals who have immigrated in the last 175 years, 90% has arrived since 1980 (IOM, 2000). Beside the economic crisis, the civil wars of the 1980s in El Salvador, Honduras and Nicaragua, and such natural disasters as the hurricane Mitch in 1998 have triggered off steady displacements northwards.

As far as Canada is concerned, the data demonstrate an increase in the migratory flows from the Caribbean, Central and South America, though their volume is smaller than US intakes from the same origin, probably because of Canadian immigration policies. For instance, in 1996 the Salvadorean migrants residing in Canada reached a total of 40.000, whereas the US census recorded a total of 465.433. Canada receives inflows from some of the English-speaking Caribbean countries (Jamaica, Trinidad Tobago and Guyana) as a result of agreements on fixed-term labour contracts. Haiti, a traditional source, follows in the size of movements. Since the 1980s Canada has been receiving immigrants from El Salvador and Guatemala. The figures of South American inflows are minimum (Pellegrino, 2000).

In the last decade, the traditional inter-Latinamerican border streams have continued (such as the flows from Nicaragua to Costa Rica; from Haiti to Dominican Republic), accounting for about 500.000 migrants (IOM, 2000); and in the Southern Cone, from Bolivia and Paraguay towards Argentina (with roughly 250.000 and 150.000 migrants, respectively), and from Brazil to Paraguay (150.000-250.000 migrants; Palau and Heikel, 1999).

The phenomenon of the *rise in the inter-Latinamerican non-border movements* does not reach the numbers of the traditional streams at all, but has turned out increasingly important, both in quantitative and qualitative terms.

It is worth noting new streams such as the movements from the Caribbeans to Venezuela (Suárez Sarmiento, 2000), or, more recently, to Argentina, in this case associated to the trafficking of women from the Dominican Republic. Another important process is the emigration from Peru, which has mounted up in the last decade. Apart from traditional destinations like USA, this movement has drifted to other Latin-American countries, practically covering the whole region (Torales, 1993). The present armed conflict in Colombia has also prompted new

border and non-border emigration; about 600.000 Colombians have left their country in the last three years.⁵

Other noticeable development in the last two decades is the *reduction in the traditional inter-Latinamerican border streams* (Pellegrino, 2000), for instance, labour movements from Colombia to Ecuador and Venezuela which – as noted above – have regained intensity, this time in the form of forced population displacements.

The declining trend is also clear in the classic border movements from Chile and Uruguay to Argentina. Since late 2001, it became a return pattern made up of Chilean, Paraguayan and Bolivian nationals, who leave Argentina as a consequence of the increase in unemployment and the devaluation of the local currency, having a direct, negative impact on migrants' remittances to their countries of origin.

Other phenomenon of the last decades is the *growth or appearance of migratory streams from Latin America to other regions*, for instance the movements from Brazil to Japan, which according to some estimates account for approximately 150.000 migrants (Patarra and Baeninger, 1996), or from Brazil to USA, where the annual stock of Brazilian nationals reaches about 700.000 (Baeninger, 2000).

In addition, there has been a growth in the emigration of Latin-American nationals to Spain and Italy, both of which consolidated as places of destination. The Ecuadorean immigrant community has become one of the most important sources of workforce for the rural areas in southern Spain. Italy and Spain have also received steady streams of Peruvians, Colombians and Dominicans, together with growing intakes from Argentina and Uruguay, as a result of the economic crisis affecting the two countries in the late 1990s. By 1999, the LatinAmerican immigration in Spain rose by 13.5% in comparison with the previous year and, in 2000, by 19.9%, with an increase of 33.255 newcomers, completing a total of 199.964 Latinamerican immigrants in 2000. The highest figures of movements to Spain (year 2000) correspond to Ecuador, with 30.878 legal residents and a 138% increment between 1999-2000, followed by Peru, with 27.888 residents, though the Peruvian flow has come to a standstill like the Dominican one, with a total of 26.481 migrants. The immigration from Colombia (24.702 recorded immigrants) has experienced an inter-annual growth of 81.2%. The other three outstanding sources of arrivals in Spain are Cuba, Argentina and Brazil, with less than 20.000 residents (Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, España, 2000).

Lastly, it is worth noting both the *disappearance and the appearance of extra-regional immigration streams towards Latin America*.

⁵ According to exit and entry balances of Colombian nationals recorded by the Direction of Foreigners, Administrative Department of Security, Colombia (DAS).

Movements from Western Europe dropped after the high numbers of arrivals in Venezuela during the 1970s. In contrast, a steady stream from Eastern Europe was generated by the fall of the Berlin wall, whereas the flows from Asia – basically comprising Korean and Chinese nationals – still keep important levels in a process where the Latinamerican countries are often a stopover in the route towards northern America (Mera, 1997). Moreover, the movements of highly qualified huiman resources, following the settlement of multinational business companies, have showed a sustainable growth in recent years.

The changes in migration policies

Attending this process of recognition and revaluation, the Latin-american decision-makers seem to go through a transitional stage where they are faced with the traditional approaches and the search for new alternatives.

The change in policies is clearer in the case of the *emigration of nationals*. The evasion of responsibilities is gradually being replaced by a strong commitment to the emigrants' situation. The governments of sending countries show a growing concern about the impact of emigrants upon the places of destination and origin. Thus, governmental policies increasingly focus on the transference of remittances and subsequent destinations (in the case of Mexico, 80% is channelled to the direct consumption). Other important aspect is the emigrants' participation in the national elections held by the countries of origin. In South America, this right has already been granted by Brazil, Argentina, Colombia, Peru and Venezuela; in the Dominican Republic the implementation is underway whilst the approval has been included in the agenda of other Latinamerican countries, like Chile and Uruguay.

On the other hand, the principle of "dual citizenship" – which the majority of the Latinamerican countries traditionally refused to their nationals – has been accepted by Colombia, Mexico and the Dominican Republic, three cases that have experienced steady outflows of nationals. This principle clears the way for the participation of emigrants in the policy sphere of the place of destination without implying the rejection of the nationality.

Other question that has helped to strengthen the intervention of the countries of origin is the defence of the human rights of migrants. The concern of governments has translated into the agenda of presidential summits and the adoption of new proactive consular policies or linking programmes with nationals residing abroad.

A proactive consular policy involves a range of actions on the emigrant groups, by which the Consulates address the reinforcement of

links with the country of origin, the protection of social, labour and political rights, the preservation of cultural ties, etc. Apart from their usual practices and in response to specific requests, the Consulates engage in the identification of particular problems of the emigrants and the search for respective solutions.

Mexico illustrates this case, with 43 Consulates in USA attending to programmes for the legal defence of minors; victims of human rights violations or international adoption and offers legal advice to nationals that have been sentenced to death. Also Brazil, with important emigrant groups in New York, Miami, Boston in USA and Ciudad del Este in Paraguay, has undertaken a proactive consular policy.

Several countries of the region, notably Chile, El Salvador, Mexico, Peru, Venezuela and Colombia, have developed different programmes of linking with nationals abroad (Granes, *et al.*, 1998). Similarly, Argentina, Brazil and Uruguay have undertaken activities tending to the same target.

The process of the *immigration policies* is more complex. The same as in other regions of the world, the Latinamerican governments appear to swing from relying on traditional restrictive policies to searching for new spaces and alternatives.

The restrictive logic set up in the 1930s following the high unemployment rates and the need for protecting the labour markets, has stretched out to the present. Now, however, it is guided by different reasons (Mármora, 1995).

The protection of ideologies, culture and policy underlay the tough immigration policies in the 1940s and the 1950s. For instance, in countries of the Southern Cone – that had experienced a steady immigration during the first decades of the century – nationalist groups called for the consolidation of the “national culture” and the exclusion of new inflows. A similar position accompanied the development of the World War II and the early stages of the Cold War and extended to the 1960s due to the emergence of the guerrilla in the region. The same logic consolidated in the 1970s within the ideological framework of the “national security” theory, where the stances towards subversion and foreigners often intertwined.

During the 1980s – a period called the “lost decade” while attending the return of democracy in several countries of the region – once again the axis of restriction was transferred to the “protection of the native workforce”. This argument continued underlying policies in the 1990s, when immigration was frowned upon on the basis of two new threats: the intensive use of the health and education services and security problems associated with the increase in drug trafficking and international terrorism. While the latter turned out a priority reason

behind policies that followed the terrorist attacks of 11 September, both facts will influence present and future international migration policies to a hardly predictable extent.

The enforcement of policies guided (on the grounds of different arguments) by the restrictive logic, associated with the generalized economic crisis in the region, the continuation of migratory processes – some of which started more than fifty years ago – and the emergence of new streams, sometimes involving low numbers but high visibility, have generated the so-called “migration crisis” in the case of Europe (Hollifield, 1997; Wihtol de Wenden, 1999). In the case of Latin America, the setting could be categorized as a crisis of migration “governability”.⁶

This crisis expresses itself in different situations connected not only with migration but with a broader picture comprising national societies and the relations between countries. The more noticeable problems result from or are inherent in the increase in migration irregularity, xenophobia and discrimination, the “migration business”,⁷ the incongruence between migration policies and regional spaces of economic integration, the bilateral relations of countries sharing border movements and the failure of the migration policy to act upon the requirements of workforce.

The responses tested by governments to overcome this crisis have not proved successful due to the “unilateral” shades in both conception and application (Sassen, 1996). In the 1990s the decision-making process shifted to the bilateral and multilateral approaches and both Central and South America undertook regional consultative processes oriented to the search for consensus on the issue of migration.

⁶ “Migration governability” is the governments’ capacity to harmonize the features, causes and effects of migratory movements with their expectations and social demands, and to provide them with adequate responses (Calcagno and Mármore, 1993). Like any other type of governability, it is founded upon two essential conditions all governments should meet, as to guarantee a non-precarious existence: legitimacy and efficacy (Arbos and Ginor, 1993). The legitimacy is based upon three requirements: equity, legality and transparency. The efficacy requires objective information for decision-making, permanent adequacy to the law and a modern migration administration (Mármore, 1997).

⁷ By “migration business” we mean a range of illegal activities connected to migration, such as migrant trafficking, corruption, and overcharges on the price of services provided by private firms (for example, the issue of documents, systematization of border controls, data processing, etc.).

The regional consultative process

The regional consultations in recent decades

If we see the regional consultative processes as those that stem from the will of governments sharing a regional space, and aim at reaching general agreements and exchanging information in an informal, open and non-obligatory context (Klekowski von Koppenfels, 2001) we can distinguish in Latin America two current processes: the "Regional Conference on Migration" (the Puebla Process) and the "Southamerican Forum on Migration".

The most important steps that gave way to these processes in the Latinamerican region were the regional conferences organized in last decades by the present International Organization for Migration (IOM, formerly ICME and ICM), as well as the regional seminars and the Southamerican Conference convened by the International Labour Organization (ILO) in the 1970s.

Among the efforts of the Intergovernmental Committee for European Migrations (ICME), called as of 1980 the Intergovernmental Committee for Migration (ICM), we can mention a number of regional conferences and seminars that allowed coordination of the governmental objectives and actions around priority subjects in the migration field.

The ILO seminars were oriented to the debate on different migration problems of the countries concerned and the search for harmonization. Importantly, the conclusions and recommendations of ILO seminars pointed out the treatment of institutional aspects of the labour migration policies in the region, emphasizing the need for a Latin-American agreement on the different dimensions of the protection to migrant workers, the creation of official channels to regulate migratory flows, the follow up and evaluation of accords on the subject and the coordination of migration institutional systems in different countries. Moreover, the conclusions called for the coordination of integration policies, the deterrence of potential emigrants and the return of qualified human resources, the collective contract of migrant workers, the extension of welfare benefits, the social assistance to seasonal workers, the regularization of undocumented migrants, educational policies, the linking of migration question to development and labour markets and the improvement of migration statistics.

Among the events staged by ICME and ICM, we can distinguish four seminars⁸ where the delegations of all member governments par-

⁸ Regional Seminar on Migration and Horizontal Technical Cooperation among Latinamerican Countries in the field of Qualified Human Resources, Cartagena,

ticipated. The Regional Seminar that took place in Cartagena in 1983 specifically made headway in consolidating an information system through the Information Centre on Migration in Latin America (CIMAL) and establishing cooperation lines for the exchange of qualified human resources among countries in the region. The Regional Seminar held in 1987 emphasized the significance of the relationship between migration and development, the need to create a regional information network on the supply and demand of qualified human resources and to provide governments with technical cooperation in the execution of migration policies and programmes related to employment and population.

In the Regional Seminar of 1990 (under the name "Migration for Development"), the delegates of the eighteen governments agreed again on the following: migration-development relationship, the inverse transfer of technology resulting from migration, the necessary planning and tuning of migration and development policies, IOM coordination with the multilateral and bilateral efforts of governments, the furtherance of return programmes, the intensification of programmes of investor migrants, the indispensable adequacy of legal instruments, migration information and administration, the need to include non-governmental sectors in migration policies and the ties between regional integration and migration.

The Seminar held in 1993 focused on the last item, regional integration and sustainable development, recommending IOM cooperation with the Technical Secretary Units of the integration processes of the region, including "NAFTA" and "CARICOM",⁹ through the organization of regional technical meetings. It was also recommended to increase efforts tending to harmonize the migration laws, tailoring them to present movements; to frame migration and development subregional projects in accordance with the established integration spaces; to link the issue of migration to the UN World Conference on human rights; to intensify coordination and regional consultation mechanisms.

This background refutes the explanations of these regional consultative processes in Latin America as a practice initiated by the middle of the 1990s and consequently, just an original response to new migration phenomena. Actually, the Puebla Process and the Southamerican Forum have developed in-depth and more systematic approaches to practices that started several decades ago. A series of factors, either specific or common to similar experiences in other parts of world, led to the two processes.

1983; Latinamerican Regional Seminar, Dominican Republic, 1987; La Paz, Bolivia 1990 and Punta del Este, 1993.

⁹ Caribbean integration process: "Caribbean Community".

Beside the already mentioned causes underlying the quest for migration governability, one of the leading factors originated in the International Population Conference of Cairo in 1994, where the agenda on international migration included the initiative by some governments to promote the organization of an International Conference on Migration.¹⁰

The Regional Conference on Migration (the Puebla Process)

The Cairo Conference thus became one of the starting points of the "Puebla Process" since the US and other governments, instead of a Conference, undertook a series of gradual regional processes, which would lay the basis for a future International Conference on the issue. The US government then fostered the organization of the Puebla Conference in coordination with Mexico and Canada, including the Central American governments. We can also add to this background the "NAFTA" agreement on free commerce, which laid aside the issue of the population movements even though it had been regarded as one of the major reasons for the agreement.¹¹

After including the Central American countries (which had already gained ground with the "Meeting of Central American General Directors of Migration" (OCAM), whose programme acted as a base for the activities proposed by the "Puebla Process" action plan) the Puebla Process was launched. The "Puebla Process", intended to give an integral response to the issue deemed the main migration problem in the region: the irregular flows,¹² started in the north of the Hemisphere in

¹⁰ In the chapter on international migration the Conference action programme establishes, among other objectives: "To boost the cooperation and dialogue between sending and receiving countries, with a view to maximizing the benefits of migration for individuals concerned and increase migration's positive impacts upon the development in sending and receiving countries" (International Conference on Population and Development, Action Programme, Cairo, 1994).

¹¹ In February 1991 the announcement that Canada, Mexico and USA would sign an agreement on free commerce gave way to speculations on possible long-term effects upon migratory movements. The Mexican president Salinas stated that Mexico preferred "to export tomatoes rather than tomato harvest workers"; US president Bush said that NAFTA was "the only way to reduce migration pressures"; (Cornelius and Martin, 1993:485) and the US Commission of International Commerce concluded that NAFTA effects would reduce the flow of undocumented migrants (Acevedo and Espenshade, 1992: 735).

¹² In this regard in 1986 the US Congress created, through the Immigration Reform and Control Act, the "Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development" composed of representatives of the Democratic and Republican parties, in order to examine the factors that pulled the undocumented immigration from the Western Hemisphere. Among the recommendations of a report submitted in July 1990, the Commission emphasized the need for cooperation with countries of origin to deter the illegal inflows.

1996, covering Belize, Canada, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, and USA, and later included the Dominican Republic.

Amongst the most recent antecedents of Puebla, we can also point out the creation in 1990 of the above mentioned OCAM, a regional organization composed by the Directors of the Migration Offices from Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama, with the purpose of facilitating common migration initiatives.

In February 1996, the II Presidential Summit staged in Tuxtla, whose agenda included the issue of population movements, attempted to provide an integral response to migrations. This meeting can be seen as another step towards the First Regional Conference on Migration held in Puebla, Mexico, in March the same year, where USA and Canada also participated.

In this meeting the delegations outlined the primary focuses of national interest, the lines to be followed in the field of cooperation between governments and the principles that should govern such cooperation, given the international character of migration. The Conference recognized the positive effects of migration as long as it is orderly for countries of origin and destination, as well as the need to defend the human rights of migrants and boost the economic and social development of the region so as to remedy the factors that contribute to emigration.

The II Regional Conference on Migration was carried out in Panama in March 1997. The most important decisions of the Conference included: the formal creation of a Regional Consultative Group and Coordinating Commission and the adoption of an Action Plan to be implemented by the Regional Group.

The III Conference took place in Ottawa, Canada, in February 1998. It was agreed, as part of the Action Plan, that it would be succeeded by a Seminar in Tegucigalpa, Honduras, in November the same year, on the return of regional and extra-regional migrants and the reinsertion of regional migrants; and another in Guatemala on consular protection and assistance, during the first quarter of 1999.

The IV Regional Conference in San Salvador (El Salvador), held in 1999, was one of the first meetings that convened the governments of the region after the hurricane Mitch, and the agenda was largely devoted to this issue.

The V Regional Conference was held in Washington on 23-24 March 2000. Delegates from Belize, Canada, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama and the United States participated in the meeting, where they reaffirmed the political commitment to maintain and consolidate the Forum as a ground for dialogue and cooperation.

Lastly, in March 2001 San José de Costa Rica staged the VI Regional Conference,¹³ with a revised action plan around three thematic axes: migration policy and administration, human rights and development.

The Southamerican Forum on Migration

The background of the "Southamerican Forum on Migration"¹⁴ includes the commitment expressed by the governments in the World Population Conference of Cairo and a series of bilateral, multilateral and subregional actions both in the Andean Community and MERCOSUR. In this sense, more than the starting point of a consultative process, the "Southamerican Forum on Migration" can be seen as an attempt to channel the advances made at the subregional level, and to expand a systematic planning in the Southamerican region.

The first stage of the "Southamerican Forum on Migration" took place in Lima in 1999, with the "Southamerican Meeting on Migration, Integration and Development", succeeded in Buenos Aires and Santiago de Chile, in 2000 and 2001, by the "I and II Southamerican Conferences on International Migration" respectively.

The priority items agreed upon by the governments in the Buenos Aires Conference were: the creation of a "permanent forum" for consultation and coordination in the migration field, the need to assemble efforts to guarantee the protection, defence and promotion of the human rights of migrants, as well as the urgency of updating the migration administration and laws (Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2000).

In the II Conference, the governments made progress in the consolidation of the "Forum", concentrating the priorities in such subjects as free movement in the region, trafficking and protection of human rights of migrants, and the design of joint policies oriented to the attention to Southamerican nationals who had emigrated to other regions. In December 2001, a technical seminar which defined the lines of an action plan to be submitted to the III Conference was held in Cartagena de Indias, Colombia.

While there is no formal *evaluation* of the outcome of these processes, we can point out some objectives, activities and achievements which reveal their similarities and differences.

Among the elements common to both processes, we can identify: the explicit recognition of the close relationship between migration

¹³ With Belize, Canada, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Dominican Republic and USA.

¹⁴ Composed by Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Peru, Surinam, Uruguay and Venezuela.

and development, the need for orderly, legal movements and the importance of the human rights of migrants.

In operative terms, we can emphasize some activities, such as the fight against migrant trafficking, the exchange of information, the capacity building of the migration offices and the regional harmonization of migration and consular policy laws.

With respect to specific achievements on the regular movement or status of migrants, the situation differs according to each process. In the case of Puebla, the issue of irregular migration, connected both with trafficking and the human rights of migrants, has been kept hitherto as a priority element in the following Conferences. The process continues to being based upon an action plan of a consultative nature, seeking a common language among governments. The major advances of Puebla are reflecting in a number of programmes, such as repatriation of undocumented migrants, migrant trafficking and updating of border control systems.

In the case of the "Southamerican Forum" the priorities focus on such subjects as free movements (already discussed in the contexts of the Andean Community and MERCOSUR), the protection to the human rights of migrants, with special emphasis on the emigration of South-American nationals to other regions and migrant trafficking from or towards the region. The action plan is oriented to these targets, including coordinated proactive consular policies, the preparation of a South American protocol against trafficking and the extension of free movement of people within the region.

Participation of the civil society

The ever-increasing participation of the civil society with regard to the migration issue is one of the most noticeable facts of the last decade. This participation originates both in anti – and pro – migration stances. They are found in reception countries and are rooted in different historical perspectives or their current labour and social situation.

Thus, without reaching the level of active racism present in some European nations, instances of xenophobic discourse are perceived. Based on arguments implying a negative impact of immigration on labour markets, services, and security, the "anti-migration" discourse is shared by significant population sectors in countries such as Argentina and Venezuela. This discourse is spread by yellow media, some political or trade leaders exploiting xenophobia as a demagogic polling element, or by public officials trying to explain away the weakening process of the welfare State as a result of the social pressure exerted by migrants. In many cases, the anti-migration discourse of these social ac-

tors has escorted controversial processes of multimillionaire public biddings justified by "security" reasons, either in the field of border control or the issue of modernized documents.

Racism is also comprised by the anti-migration discourse, no longer through media or public statements but in the daily exchanges of the inhabitants of some "Europeized" Southern Cone cities reacting to Andean or Guarani indigenous immigration, or in the Caribbean, in response to migration movements with stronger African roots than the receiving population.

Opposing this bias, different civil society sectors actively defending the human rights of migrants have consolidated their power. Hence, the acts of immigrant discrimination or labour exploitation have met the assistance, support, and denunciation of the Church (CELAM, 1993; Pontin, 1992). In this regard, it is worth mentioning the "Southamerican Organization Network", founded in 1989 and composed of institutions connected with the World Council of Churches and the Catholic Church. Furthermore, the "Southamerican Network for the Promotion and Defence of the Human Rights of Migrants", made up of several religious and civil society organizations, was born at the Citizen Conference against Racism, Xenophobia, Intolerance, and Discrimination, staged in Chile in December 2000 (Santillo, 2001).

A number of agencies upholding the rights of migrants are based in different countries. Some instances are the Argentine Catholic Commission-Foundation for Migration and the Board for Immigration Integration, in Argentina; the Pastoral Service for Migrants, in Brazil; the Catholic Institute of Migration, in Chile, and the Uruguayan Catholic Foundation of Migration, in Uruguay. Moreover, a Liaison Secretary of the International Catholic Commission and the Secretariat of the Pastoral Activities for Human Mobility, member of the Latinamerican Episcopal Conference, are located in Colombia. Within the specific scope of the Catholic Church, the Scalabrinian Mission is devoted to migrants, and runs parishes, research centres, hospitals, and hostels for deported migrants in border areas.

Sharing their objectives, several non-governmental organizations emerged in the last years and among them the quantity of migrant associations taking upon themselves the defence of their rights is growing. From another viewpoint, the activities of study centres and universities have given a contribution to eliminate prejudiced beliefs about migration processes, thanks to an objective analysis of migration characteristics and the impacts they carry out. Finally, an attempt at illustrating the situation really faced by migrants, and an increasingly determined attention over the new instances of xenophobia and racism, have been produced by the more objective media in the nineties.

It is by no means simple to foresee how this commitment of the civil society to migration will evolve. In this sense, it seems difficult to predict the public reaction to migration as the economic crisis affecting most of the region deepens. Against this background, the penetration power of the xenophobic discourse and the extent to which the "migration business" is connected with this power should be assessed. These problems should be analysed by those sectors advocating human rights of migrants when redesigning their strategies and actions. In view of the new migration conditions in Latin America and the respective answers from Governments and societies, it is clear that the uncertainty about their future unfolding far outweighs any confirmation. However, what remains valid is that both the action and social analysis spheres regarding this phenomenon are expanding, with major political responsibility for all sectors concerned.

Regional migration consensus and policy change after 11 September

The various consensus processes mentioned above – both for governments and the civil society – have followed a certain pattern of conceptual agreement and practice during the years of implementation. Nevertheless, neither their priorities nor their future steps can be foreseen after the terrorist attacks of 11 September in USA. Not only have the concept of security and its importance changed worldwide; the link of security to migration policies undoubtedly bears a significant effect.

Immigration policies have become more restrictive in USA and Europe, on account of justifications such as the terrorist menace, the rise of the extreme right, and the "uncontrolled" arrival of thousands of people fleeing from misery, war conflicts, and the lack of opportunities in their countries of origin. These new policies may cause an impact upon regional consensus joining countries of origin and destination, for example the "Puebla Process", in terms of the adoption of priorities not necessarily shared by all members; or the "Southamerican Forum" in which each participant is or will be altered in the future by these new institutional responses of the receiving countries.

The future patterns assumed by Latinamerican agreements – both among governments and between governments and the civil society – will have to consider this new situation, either running the risk of a return to strongly unilateral policies, or else accepting the chance of maintaining the respect for the human rights of migrants as a basic, universal principle shared by all governments in spite of occasional crises which might influence the treatment of this matter.

Changes in the perception of migration

The varying migration setting in Latin America has been accompanied by changes in the perception of migration on the side of governments and the civil society. Such changes – both in countries of origin and destination – in the perception of the causes and effects of immigration and emigration are a key factor in the understanding of how governments of receiving and sending countries have responded to the migration phenomenon in the region.

In the last decade there has been a growing concern about emigration, basically associated with the recognition and revaluation of emigrants. This *recognition* is exemplified by Brazil, Argentina and Venezuela (which traditionally see themselves as immigration countries) with a strong awareness of the importance of emigration (Valecillos, 1993). In Brazil, for instance, the loss of the old "immigration narcissism" primarily derives from the efforts of the demographic research centres and diffusion of findings among the public (Patarra and Baeninger, 1996).

Sometimes the recognition is not attached to recent movements but to traditional, consolidated inflows. Thus, Mexico, which despite its long emigration tradition has been addressing a systematic study of the phenomenon only in the last twenty-five years, has started to see itself as a place of destination – basically receiving Central American intakes – and transit towards USA. The recognition of and concern about the migration processes is also noticeable in such cases as Colombia (Rueda Plata, 2000), Peru (Torales, 1997), and Dominican Republic (Guarnizo, 1994).

With regard to the *revaluation* of emigrants the traditional concern about the "brain drain", expressed by the sending countries since the 1970s (Fernández Lamarra, 1992), has extended to the whole emigration, whether qualified or unqualified. The reasons behind the concept of "widened citizenship" are, among others, the political and cultural influence of emigrants in the place of destination and the economic and political impacts upon the country of origin itself. If we understand the concept of citizenship as the right to take part in a society directly or indirectly (Touraine, 1995), "widened citizenship" implies such right beyond the national or geographical borders. That is, the rights of immigrants should be recognized even if they do not hold the citizenship of the country where they reside; likewise, their involvement in the country of origin should be accepted even if they have emigrated to other country.

The Latinamerican sending countries are assigning a growing importance to the political impact of emigrants upon the place of destination. For example, in US elections the Latinamerican immigrants rep-

resent around seven million votes. The quantitative impact is emphasized by the fact that such votes mostly concentrate in five US states.¹⁵ Other question to be taken into account is the evolution of the Latin-American vote, that is, if it corresponds to immigrants or to members of the migrant community born in USA.

In 1990 the vote of the latter rated 80%, but dropped to 50% in 2000. In 2010 it is likely to reach 30%; in other words, 70% of the Latin-American vote would correspond to migrants.

On the other hand, the Latinamerican immigration in USA has been recognized and revalued in terms of its cultural effects. At present USA has a circulation of 14 newspapers and 1.300 publications in Spanish, whereas a 60% of graduates from the most important universities in California are Spanish-speaking students.

All the above factors have, in turn, far-reaching political and cultural implications in the country of destination and open lobbying and negotiation opportunities for the countries of origin.

There has been a change, too, in the perception of immigration. The same as in other regions of the world, immigration is no longer a synonym of "input for development" but falls under the category of a "social problem". Immigration is seen as having negative impacts upon labour markets in terms of the displacement of the native workforce; upon health, due to the supposed "abuse" in the use of services and the spreading of endemic diseases; upon education, because of the occupation of school and college vacancies by the immigrants' children and upon security, since the "foreigner" is perceived as the cause of the increase in crime.

These widely-held negative perceptions – mostly lacking an objective basis – are refused by the researches and analyses from universities and study centres. Some diagnoses reveal that, for example, in Argentina migrations have practically no bearing upon the increasing unemployment rates (Maguid, 1995; Montoya and Perticara, 1995); that migrants have little effect on health services (IOM, to be edited); and that the assumed "foreignization" of crime is false, since the percentage of aliens who have been arrested and charged in recent years is similar to the proportion of foreigners over the total population (Mármora and Gorini, 1995).

The debate around these issues has progressively involved different social actors and extended to the media and the civil society with different hues, such as anti-migration approaches or the defence of human rights of migrants (Mármora, 2000).

¹⁵ New Mexico (42,1%), California (32,4%), Texas (32%), Arizona (25,3%) and Nevada (19,7%).

Conclusions

In recent decades a host of situations, factors and policies generated a "migration crisis" characterized by the lack of governability of flows and changes in the migrants' insertion into the receiving countries.

While the above crisis, associated to the globalization process, extended worldwide, it had a deep impact upon Latin America, due to the aggravation of the economic situation undergone by the region. The economic globalization experienced by Latin American countries in the form of structural adjustment programmes, accompanied by privatization policies, commercial opening and liberalization in the movements of capital, contributed to the economic recovery of the region after the "lost decade", that is, the 1980s; came to a standstill in the late 1990s; and re-emerged in some countries, showing signals of recovery, in the early 2000s. In the whole process, the social balance of the benefits brought upon by the economic growth does not appear to be positive, and the majority of countries go through a regression in income and employment and an increase in sub-employment. This deterioration of the labour markets reflects, in turn, an increase in poverty and social marginality rates, public insecurity and social decline of ample sectors of the medium layers.

In this setting, the migratory streams suffered important changes, and the region has become a net pushing area, a process that has sharpened in the early 2000s.

The failure to govern migration by means of unilateral approaches led States to the quest for alternatives such as bilateral and multilateral agreements and accords. In Latin America these alternative practices, which had been developed over the last fifty years, increased in the 1990s, both through bilateral agreements and the inclusion of the migration variable in subregional integration processes, or through the undertaking of consultative processes like the "Puebla Process" or the "Southamerican Forum on International Migration".

In the first case, migration is dealt with as part of a more comprehensive sphere, such as the Andean Community, the MERCOSUR, the Central American Common Market or, going even further, the Summit of the Americas; in the second, the consensus on migration policies has followed an "ad hoc" development for geographical areas stretching over different integration spaces. Thus, the Puebla Process includes both NAFTA member countries and participants to the Central American Common Market, while the Southamerican Forum comprises members of the MERCOSUR and the Andean Region as well.

Not only in these processes, but also in national decision-making on migration policies, the increasing role of the civil society represents

a crucially important change, since policies traditionally formulated as "governmental" have become of widespread concern.

Both bi- and multilateral governmental concurrence and the civil society participation have opened up new pathways for migration governability in the Latinamerican region, whose development is still difficult to foresee. On the one hand, it seems clear that the intergovernmental consensus will increase the responsibility shared among receiving and sending countries, whereas the civil society involvement will ensure a greater attention to the respect for the human rights of migrants.

On the other, it is evident that some governments count on much more political weight than others even in regional consensus processes, a phenomenon inevitably reflected by their joint decisions.

Moreover, as it can be seen in the Southamerican space, the fact that every country has turned into a sending society can facilitate the adoption of common policies for an equal treatment.

Lastly, a new question emerges after the events of September 11. The consequences of the attacks against USA have placed the axis of migration issues in the security and fight against terrorism, taking precedence in different agendas related to the topic (Faist, 2002). To what extent this approach will constrain intergovernmental consensus on border reinforcement or residence control – to the detriment of other factors such as the human rights of migrants – or whether policies will tighten or loosen, these are issues which will have to be elucidated when these rehearsals of "agreed governability" are undertaken.

LELIO MÁRMORA

lmarmora@iom.int

BIBLIOGRAFIA

- R. BAENINGER (2000), *Brasileiros na América Latina: o que revela o Projeto IMILA-CELADE*, Seminário Internacional Migrações Internacionais-Contribuições para Políticas, CNPD, Brasília.
- J.A. CAMILLIERI-FALK, J. FALK (1992), *The end of sovereignty*. Aldershot, Edward Elgar.
- M. CASTELLS (1996), *La era de la información*, Vol. 1: *La Sociedad Red*. Madrid, Alianza Editorial.
- CELAM (1993), *Derechos humanos y migraciones en América Latina*. Bogotá, SEPMOV.
- CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES (2000), *Declaración*. Buenos Aires, Mayo de 2000.
- J. COSTA-LASCOUX (1992), *Vers une Europe des citoyens?*, en J. COSTA-LASCOUX, P. WEILL, *Logiques d'Etats et Immigrations*. Paris, Ed. Kimé.
- DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA EXTRANJERÍA Y LA INMIGRACIÓN (2000), *Anuario Estadístico de Extranjería*. Madrid, Ministerio del Interior de España.
- T. FAIST (2002), "Extension du domaine de la lutte", *international migration and security before and after September 11, 2001*, «International Migration Review», XXXVI, 1, Spring 2002.
- N. FERNÁNDEZ LAMARRA (1992), *Recursos humanos, desarrollo y migración de profesionales en América Latina*, en *Décimo Seminario sobre Migración y Desarrollo*. Ginebra, OIM.
- R. FREEMAN (1998), *Work for all or mass unemployment?* London, Pinter.
- J. GRANES, et al. (1998) *Las potencialidades y limitaciones de la red Celdas de investigadores colombianos en el exterior: los proyectos internacionales conjuntos, un estudio de casos*, en J. CHARUM, J.B. MEYER (eds.), *El nuevo nomadismo científico, la perspectiva latinoamericana*. Bogotá, ESAO.
- L. GUARNIZO (1994), *Los Dominican Yorks: The Making of a Binational Society*, «Annals of the AAPSS», 553.
- P. HIRST, G. THOMPSON (1992), *Globalization in question*. Cambridge, Polity Press y Blackwell Publishers.
- J. HOLLFIELD (1997), *L'immigration et L'état-Nation à la recherche d'un modèle national*. Paris-Montreal, L'Harmattan.
- IOM (2000), *World Migration Report 2000*. Geneva, IOM/United Nations.
- D. JULIUS (1990), *Global companies and public policy*. London, RIIA Pinter.
- A. KLEKOWSKI VON KOPPENFELS (2001), *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. Geneva, IOM, IOM Migration Research Series, N° 3.
- T. LANG, C. HINES (1993), *The new protectionism*. London, Earthscan.
- A. MAGUID (1995), *La migración internacional en la Argentina: Características recientes*. Buenos Aires, CONICET-INDEC.
- M. MALDONADO-DENIS (1976), *Puerto Rico y Estados Unidos: Emigración y Colonialismo*, México, Siglo XXI.
- L. MÁRMORA (1975), *Política e investigación en un proceso de planificación migratoria*, en *Estructura política y políticas de población*. Santiago, Pispal.
- (1989), *Return in Latin America*. Washington, HMP, CIFRA, Georgetown University.

- (1995), *Logiques politiques et intégration régionale. Les migrations en Amérique Latine*, «Revue Européenne des Migrations Internationales», (11), 2.
 - (1997), *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, Alianza Editorial.
 - (2000), *Migraciones: Prejuicio y antiprejuicio, en Discriminación. En torno de los unos y los otros*, «Indice 20. Revista de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Sociales de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas», Buenos Aires, abril.
- L.H. MARMORA, J. GORINI (1995), *Impacto de la inmigración en la estructura de seguridad de República Argentina*. Buenos Aires, Secretaría de Población, Ministerio del Interior.
- P. MARTIN (1989), *Labour Migration and Economic Development*. Washington D.C., Commission for the Study of International Migration and Cooperative Development, Working paper Nr. 3.
- C. MERA (1997), *La emigración coreana en Buenos Aires: Multiculturalismo en el espacio urbano*. Buenos Aires, Eudeba.
- S. MONTOYA, M. PERTICARA (1995), *Los migrantes limítrofes: ¿aumentan el desempleo?*, «Novedades Económicas», (17), 170, Febrero.
- NACIONES UNIDAS, DIVISIÓN DE POBLACIÓN (2000), *Migración de reemplazo, ¿una solución para las poblaciones que disminuyen y envejecen?*
- E. OSTRUM (1990), *Governing the Commons*. Cambridge, Cambridge University Press.
- T. PALAU, M.V. HEIKEL (1999), *Los campesinos, el Estado y la frontera agrícola*. Asunción, Base-Pispal.
- N. PATARRA, R. BAENINGER (1996), *Migrações internacionais recentes: o caso do Brasil*, en N. PATARRA, *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo. Programa Interinstitucional e avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil*. Campinas.
- A. PELLEGRINO (2000), *Migrantes latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes*. Documento de referencia, Versión Preliminar, CEPAL-CELADE-Información sobre la migración internacional en América Latina y el Caribe (1960-1990) en base a la información censal reunida en el Proyecto IMILA, Santiago de Chile.
- M. PONTIN (1992), *Iglesia y migraciones latinoamericanas*. Bogotá, CEPAM-SIM.
- R. ROBERTSON (1992), *Globalization: social theory's global culture*. London, Sage.
- J.O. RUEDA PLATA (2000), *La demografía nacional en el contexto de la crisis*. Bogotá, Seminario Internacional sobre Políticas Migratorias.
- M. SANTILLO (2001), *Informe sobre las organizaciones de la sociedad civil de migraciones en América Latina*. Santiago de Chile, II Conferencia Sud-americana de Migraciones.
- S. SASSEN (1996), *Losing control?* New York, Columbia University Press.
- P. SINGER (1971), *Dinámica de la población y el desarrollo*. México, Siglo XXI.
- L. SKLEIR (1991), *The sociology of the global system*. London, Harvester-Wheatsheaf.
- Y. SOYSAL (1994), *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago, University of Chicago Press.

- N. SUÁREZ SARMIENTO (2000), *Diagnóstico sobre las migraciones caribeñas hacia Venezuela*, PLACMI, OIM.
- G. TAPINOS (2000), *Mundialización, integración regional, migraciones internacionales*, en *Las migraciones internacionales 2000*, «Revista Internacional de Ciencias Sociales», N° 165.
- P. TORALES (1997), *Las migraciones del Perú*. Lima, no publicado.
- (1993), *Migraciones e integración en el Cono Sur (la experiencia del MERCOSUR)*. Buenos Aires, OIM.
- A. TOURAINÉ (1995), *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires, FCE.
- H. VALECILLOS (1993), *Fuga de cerebros en Venezuela*. Caracas-Valencia, Vadell Hnos.
- C. WIHTOL DE WENDEN (1999), *Faut-il ouvrir les frontières?* Paris, Press de Sciences PO.

Summary

The Author argues that Latin America, along with other continental areas, is subjected to a "crisis in governing migration", due to effects that globalisation has on human mobility.

The article begins by examining the characteristics of this crisis – the increase of undocumented migrants, the surge of social conflicts, the rise in human trafficking – and its close connection with changes that affect the normal authority, which, in the era of globalisation, the States have over the movement of people crossing their borders.

Changes in migration patterns in Latin America are examined. A significant flow is still registered from Mexico, the Caribbean and Central America to the United States, showing a substantial continuity with the past. However, new migration flows begin to appear (e.g., Brazil to Japan) or to increase (e.g., migration towards Italy and Spain). Change in migration policies also reflects this ever-changing picture, one of the most important being the regional consultative process taking place in recent decades, particularly the "Puebla Process" and the "Southamerican Forum on Migration". As a matter of conclusion, a window is opened on possible developments and policy change after 11 September.

Bilateral Agreements on Labour Migration in South America

Tools for Migration Governability?

Context and Regulation of Migration Flows in the Region

In the last five decades, several international immigration and emigration processes, whose effects vary according to the country, have been noticed in South America. In terms of their social significance, these processes gave origin to three main patterns: extracontinental, intraregional and subregional, and the flow to the United States.

The importance of the extracontinental immigration, arriving especially from Europe, can be verified not only on migration balances but also through the censuses carried out in the Southamerican countries during the 1960s. However, this process expired over the decade - exception made of Venezuela, where immigration waves came until the mid seventies. In most cases, these migration processes were regulated by bilateral migration agreements of an open nature, which facilitated the flows to the region.¹

The second migration pattern, typical of the last decades, has intraregional character and subregional scope on the whole. In this connection, two processes with mutually independent dynamics can be outlined clearly – one among the countries of the Southern Cone and the other among most nations of the Andean Region. While, in the first wave, Argentina was the receiving country for border movements of different entity, the second headed particularly for Venezuela, being Colombia the main source country followed to a lesser degree by Ecuador and Peru.

Generally, these processes were regulated by the national norms of the destination societies within a context of agreements providing for people mobility and, in a few instances, by bilateral agreements on la-

¹ For the purposes of this article, South America is considered as a region.

bour. These normative mechanisms, based upon the observance of national legislations, showed a high rate of failure for migrant regularization, of which the situation of temporary irregularity constitutes the most obvious proof.²

The third and last important flow emigrated to the United States, and its traits and significance varied for each country of origin. This wave did not lead to any binational regulatory framework and generated irregular migration, whose importance was less considerable in those countries where the percentage of highly qualified migrants was higher.

The decade of the 1990s shows some important changes in the migration flows related to the intraregional pattern. On the one side, traditional border flows diminish, especially migrations from Colombia to Venezuela, or from Chile and Uruguay to Argentina. On the other, the Peruvian migration to some countries of the Southern Cone, such as Argentina and Chile, and the forced migration from Colombia (triggered by the armed conflict, to neighbouring countries), are relevant phenomena.

Furthermore, extraregional migration undergoes two changes. First, there is a rise in the migration volume to the US, not only from countries with high flows traditionally, such as Colombia and Ecuador, but also from States whose bearing had not been so noticeable. Then, there is a trend towards increasing migration flows to Europe (particularly to Spain and Italy), composed of Peruvian, Ecuadorian, Colombian, Argentine and Uruguayan nationals who escape from the economic crisis in their countries of origin.

We will focus on two of these new processes. The first concerns migration from Peru to Argentina, which started at the beginning of the 1990s. It is important not only in consideration the volume which this stream reached among intraregional migration flows, but by its source as well, since it does not correspond to a border country, as the major portion of the immigration arriving to Argentina at that time.³ The other phenomenon is the emigration of Ecuadorians to Spain as an ex-

² A number of migrants regularize their situation by fulfilling documentary requirements set by ordinary norms or, sometimes, by virtue of extraordinary regularization mechanisms (wrongly called amnesties). In some countries, the volume of these provisions, in the short period of their implementation, equates that of those people who legalize their status resorting to the ordinary criteria during several years.

³ In 1991, Peruvian migration to Argentina amounted to 15,779; in the last ten years, more than 250,000 people have obtained residence permits while, at the same time, it is calculated that the Peruvian population in irregular condition surpasses this figure.

tracontinental process, since the dimensions reached from 1998/1999 are unprecedented.⁴ Both processes have intensified in the last years, even though it is possible to verify previous instances of these flows with lesser volumes and different characteristics.

These developments gave rise to bilateral agreements whose aim is to regulate flows between countries of origin and destination - before that, movements were governed by broad migration norms of scarce effectiveness, as revealed by the figures of irregular migrants.

The bilateral agreements came into existence within the framework of more general migration strategies – and their core is very similar. We refer here to the case of Argentina with the Republics of Bolivia and Paraguay, and the case of Spain with Colombia and the Dominican Republic (see Tab. 1). One of their peculiarities is that the Agreements come into force after the emergence of flows. In both cases, they were fairly recent processes involving a significant number of irregular migrants, i.e., they are put forward as bilateral institutional answers to pre-existing phenomena, not as stimuli.

Nevertheless, it is necessary to underline the importance of this kind of institutional response to new migration events, since there is evidence that a very few cases exist in the region in spite of the considerable labour migration flows.

Background of the Bilateral Labour Migration Agreements signed by Southamerican Countries

In the last fifty years, the countries of the region have signed more than a hundred bilateral agreements among themselves or with extraregional countries, mostly European. Their main objectives have been freedom of circulation, the lifting of visa restrictions in general (in most agreements), extradition and migration fostering, while a smaller number concerned labour.

One of the issues on which much progress has been made is freedom of circulation, taking into account that the agreements endorsed to this end constitute approximately a forty per cent. However, it is worth mentioning that the agreements signed with the European governments aimed at omitting the entry visa, while those concluded among the countries of the region resulted in the elimination of the passport requirement, thereby authorising travellers to move across neighbouring countries just with their identity cards.

⁴ The estimates of Ecuadorians in Spain, collected in documents by the Ecuadorian authorities, set the number around 150.000-200.000, many of them latecomers.

Tab. 1 – *List of bilateral Agreements or Covenants signed by countries of the region for the regulation of migrant labour*

Signatory Countries	Date	Subject
Argentina – Chile	1971	Labour Covenant
Argentina – Bolivia	1978	Covenant on Seasonal Workers
Argentina – Italy	1989/1990	Treatment and Stay of Italian Workers
Ecuador – Canada	1992	Agreement on Reciprocal Labour
Argentina – Chile	1994	On Temporary Workers
Chile – Canada	1999	Covenant on Labour Matters
Argentina – Bolivia	1999	Migration Covenant
Argentina – Peru	1999	Migration Covenant
Ecuador – Spain	2001	Agreement regulating Labour Migration Flows
Colombia – Spain	2001	Agreement regulating Labour Migration Flows
Argentina – Peru	2002	Additional Protocol to the Migration Covenant

Source: Status reports from current research by IOM Mission with Regional Functions in Buenos Aires.

Concerning the promotion of migration at large, we may mention the covenants signed after the Second World War by certain countries of the region, for instance Argentina and several European countries. With respect to labour agreements, most have been concluded since 1990, above all in the last years, in a number topping those subscribed in the previous forty years.

In the first stage, it is worth mentioning the covenant signed between Argentina and Chile in 1972, which still remains operational and in force after almost forty years, whereas that signed by Argentina and Bolivia in 1978 was never implemented. The remaining agreements were concluded in the last decade. These, along with the multilateral and subregional developments on the matter, would allow us to state, following Lelio Mármore, that we have witnessed the beginning of a new multilateral and bilateral approach in connection with governmental decisions, given the serious drawbacks for reply present in the criteria based upon “unilaterality”.⁵

Some relevant aspects of the Migration Covenant between Argentina and Peru

The Migration Covenant between the Argentine Republic and the Republic of Peru was signed on 12 August 1998 and ratified in Argen-

⁵ Mármore (2001).

tina by Law N. 25.099. The Covenant is composed of six titles grouping twenty seven articles. The first three titles refer to "Definitions", the "Scope of Application" and the "Type of Residence to be Granted and its Requirements". It also includes titles concerning "The rights of immigrants and their families", the "Promotion of Joint Measures related to Legal Migration Conditions and Employment in the Parties", the "Consultative Mixed Commission" and the "Final Clauses".

Among the several topics addressed by the Covenant, three aspects deemed relevant will be further dwelt on, without implying that all positive aspects are exhausted. First of all, the references to the "acknowledgement of the responsibility shared by both Governments in the adoption of measures..."; "the necessity to provide an adequate juridical framework for migrant workers..."; and the statement "that displacement ... entails complex situations, linked to difficulties in gaining access to the health, education, social, and fiscal supervision systems...", all of which reinforces the argument that the settlement of migration matters finds more effective mechanisms in the cooperation between the States concerned.

The other aspect worth noticing is mentioned in the Article 2 of the "Scope of Application", stipulating to whom the Covenant is applied, and incorporates some consequential elements. This article covers the "Nationals from a party, wishing to settle in the territory of the other, with the aim of performing formal activities *as dependently employed labourers*" (a); and those who "being in an irregular migration situation ... (intend to) regularize it with the aim of performing formal activities *as dependently employed or autonomous labourers...*" (b). The immigrants' household, made up by spouses, children under the age of 21 or disabled, and parents, is included as well.

The first important characteristic of the Covenant is that it not only provides for the means of regularising in the future the migration movements of dependently employed workers, but also for those *de facto* residents living in an irregular situation.⁶

A second characteristic refers to the incorporation of a new criterion to those already set in the traditional regularization norms, including the possibility of granting the residence permit to the "self-employed worker".

It is also interesting how the "irregular" migration situation is defined, as "the permanence of nationals from one of the parties in the

⁶ "The application of the Covenant to those in an irregular situation is limited to a period of 180 days as from the entry into force of the present Covenant"; this period expired on 31 December 1999 but the possibility of rescheduling it has been raised.

territory of the other without complying with the requirements in force in the respective local migration law", instead of using the term "illegal", questioned because of its quasi-criminal tinge.

As far as the household is concerned, it should be mentioned that a broad, comprehensive concept is established, extending that determined by ordinary norms to the parents only.

The third and last significant subject is found in the Title IV, dealing with "Rights of the Migrants and their Family Members", in which the fundamental rights of the workers and their families are ratified, without circumscribing the activity to be undertaken and the entry, transit and exit of the territory, among others (Art. 9), as well as the equality of treatment as regards the enforcement of the labour legislation (Art. 10). In another respect it is worth underlining the reference to the right of education for the immigrants' children, even in the case of their being in an irregular situation (Art. 13).

The Covenant did not produce a significant impact on the volume of migrant workers in irregular situation, since the number of those benefiting from it was much lower than the figure expected by the national authorities.⁷

Among the reasons for this outcome, it has been pointed out that this Covenant does not take into account what could be defined as the social conditions of the migrants and the insertion process into labour markets, neither does it consider the difficulties they face to join the Argentine fiscal system, setting a procedure which is generally adjusted to the fulfilment of all the requirements determined by migration, social security and fiscal norms.

As for migration specifically, this feature translates itself into the observance of migration norms regarding documentation, procedural lengths and fees which any foreign inhabitant finds very difficult to abide by. Something similar happens in connection with the costs and time lengths of the social security and fiscal systems.⁸

These limitations in extending the application of the Covenant to irregular residents led to the Additional Protocol, which is undergoing the ratification process by the legislative bodies of both countries. Essentially, it modifies the limitations mentioned in the Art. 2, 4, and 5 of the instrument – establishing more favourable conditions regarding

⁷ According to figures of the National Bureau for Migration of Argentina, 5.546 temporary residence permits were granted within the framework of the Covenant, out of which a 71,5% could be renewed.

⁸ For instance, the granting of an initial temporary resident status lasting for six months and each yearly renewal have a cost of a retributive service migration fee for \$ 200 (corresponding roughly to a third of the wage floor) for each procedure, plus additional payments.

time lengths, costs and documentation to submit, as well as other articles related to more operational matters.

Another restriction in the Covenant, which was not modified by the Protocol, concerns the implementation of effective operational mechanisms to regularize new migrant workers, illustrated by the fact that no visas for temporary workers have been issued in reliance on the Covenant since its entry into force.

Some relevant aspects of the Migration Covenant between the Republic of Ecuador and the Kingdom of Spain

The Covenant between the Republic of Ecuador and the Kingdom of Spain was signed on 29 May 2001 in Madrid. It comprises twenty-one articles addressing the following topics: "Advertising of Employment Offers", "Assessment of Professional Requirements, Travel and Reception of Migrant Labourers", "Labour and Social Rights and Conditions of Migrant Labourers", "Special Provisions on Seasonal Workers", "Return of Migrants", and "Provisions for the Enforcement and Coordination of the present Agreement".

The Covenant aims at: managing migration flows by regulating admission of Ecuadorians coming to Spain; helping immigrant workers arriving to Spain to truly enjoy the rights acknowledged by international instruments; promoting the respect for human rights; preventing clandestine migration and labour exploitation of foreigners in an irregular situation.

The Covenant provides for the setting up of a Selection Commission in Quito which would shortlist candidates on the basis of job offers and professional skills; it would also monitor work contracts, travels, and stays.⁹ It stipulates special conditions with respect to seasonal workers, return commitments and penalties; support to voluntary return programmes for Ecuadorian migrant workers as an economic development factor; and the pledge by both parties to readmit those migrants who no longer comply with the entry and residence requirements in force.

Moreover, it includes a special clause as regards the return of nationals from third countries or stateless persons, with further details about dependants and transfer costs pertaining rather to repatriation than to voluntary returns.

⁹ To this end, the Government of Ecuador has requested the International Organization for Migration (IOM) for technical support for advice on and design, training and execution of the Selection and Transportation System of the selected candidates (Letter of Understanding between the Government of Ecuador and IOM, February 2002).

Finally, the instrument envisions a Mixed Committee responsible for enforcing it, proposing amendments if needed, and settling disputes arising from its implementation.

Limitations to the Agreements

In the Covenant between Argentina and Peru, the most obvious limitation concerns the treatment of new labour migrants. The formal elaboration on this point and the establishment of procedures very similar to those existing in the general regime lead us to think that the agreement will not produce any modification in the status of the new migrants to Argentina or Peru, who will remain outside legal principles in view of the difficulties to fulfil them. In this regard, the Covenant does not make any headway in flow regulation, a key element to control labour migration in irregular conditions.

The Covenant between Spain and Ecuador aims to prevent irregular migration and the subsequent exploitation of workers in irregular conditions, and intends to break the old model through the selection of immigrants in the source region. As Antonio Izquierdo describes, the most important shortcomings are "the absence of an integral perspective, that is to say, of realism, as regards other categories of immigrants (children and spouses) and the little commitment to the various spheres of daily life (housing, education, and language learning), which are some of the most dull features of the document".¹⁰

Another aspect which is overlooked by this agreement is the element underlined above for the Covenant between Argentina and Peru: the exceptional inclusion – when addressing the labour regularization of those aliens residing in the country – not only of the waged or dependently employed migrant but also of the "self-employed" worker. While it is true that the Government of Spain has recently approved two exceptional regularization processes reaching thousands of illegal residents, only a percentage obtains the work permit, whereas the remaining migrants are unable to pursue regular employment.

In the words of Mármona: "It is not easy to foresee whether bilateral developments will be able to overcome legal administrative barriers or even when agreements are honoured, if the passage from 'call' to norm will be truly achieved or which the actual impact on the migrants will be – more freedom of movement? More respect for their human rights? Or more constraints?".¹¹

¹⁰ Izquierdo Escribano (2001).

¹¹ Mármona (2000).

To conclude, we may say that these agreements on the regulation of labour migration constitute significant developments as regards governmental measures to manage these processes, but with dissimilar characteristics. The Covenant signed between Argentina and Peru shows a clear intention to regularize those workers already residing in the country, rather than regulating future flows through effective mechanisms. On the other hand, the Covenant subscribed between Spain and Ecuador has been agreed upon as an instrument aimed at controlling labour flows in the future through quotas of workers to be selected, which would also allow for the access to jobs within the framework of legal norms.¹²

Both Agreements are significant since they include relevant aspects in connection with the labour, economic, and social fields, emphasizing elements which could lead to positive outcomes if adequately implemented.

Nevertheless, both suffer from serious lacks: one fails in regulating future flows through apt mechanisms counterbalancing the generation of new migrants in an irregular situation; the other does not envision effective responses to the irregularity of residing migrants. These mentioned flaws lead us to anticipate that certain limitations to the influence of the Covenants will affect the governability of migration processes they postulate.

It is important to reiterate here that the flows the agreements seek to manage evolve in terms of a logic deriving from labour demand, leaving aside the administrative bureaucratic provisions governments might pass. "Hindrances to the migration movement do not in fact mean that it will not take place, despite the fact that, as mentioned before, they influence not only the situation of migrants but that of the receiving society as well, when this movement is illegal".¹³

Furthermore, these migration processes presuppose the existence of informal mechanisms for information and advice (networks) between potential migrants and communities abroad, as well as conditions favouring the emergence of people trafficking gangs which notably hamper the possibilities of regulation mechanisms.

Hence, it is necessary to restate the importance of governmental decisions which should combine the enforcement of new norms with

¹² To the date of the present article, the lack of effective execution of these agreements hinders their final assessment: in the first case, because the amendments contained in the Additional Protocol have not come into force yet and therefore the reception by resident migrants is unknown; in the second case because the corresponding quotas and the procedures to choose workers among the supply of potential labour migrants have not been established.

¹³ Mármore (2000).

the development of actions tending to raise awareness about the damage produced by irregular labour insertion both to migrants and society as a whole, through an effective policy involving all civil society sectors concerned - potential migrants, residents communities, employers and employees organizations and nongovernmental entities upholding the rights of migrants.

JORGE GURRIERI*

jrgurrieri@fibertel.com.ar

BIBLIOGRAPHY

- GURRIERI, JORGE (with Ana Durán), *Comparative Analysis of the Regulation Framework for Labour Migration in South and Central America and the Caribbean*. OAS-IOM Joint Project Document. 1999.
- GURRIERI, JORGE, *Developments and Limitations in Norms on Migrant Workers. Analysis of Two Instruments*. IOM, 1999.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, ANTONIO, *Overview of Immigration to Spain in the Threshold of the 21th Century*. 2001.
- MÁRMORA, LELIO, *Intergovernmental Agreements and Consensus in Latin America (Their Role in the face of New Tendencies and Policies on Migration)*. IOM, 2001.
- MÁRMORA, LELIO, *The Emigration of Southamericans. Recent Trends and Vulnerability*. IOM, 2000.
- MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS, REPUBLIC OF ECUADOR, *The phenomenon of Migration in Ecuador: Ecuadorian Foreign Policy on the subject*. Minister of Foreign Affairs Working Document, 2001.
- PÉREZ VICHICH, NORA, *We and the Others: Labour Borders in the Mercosur*. INCASUR, 1995.
- IOM, *Juridical and Institutional Aspects of Migration in Ecuador*. 1992.
- IOM, *Juridical and Institutional Aspects of Migration in Argentina*. 1992.

* College Teacher and Researcher based in Argentina for the Universities of Buenos Aires and El Salvador in Argentina. Consultant of the International Organization for Migration.

Summary

The article gives an overview of bilateral labour migration agreements in South America. It starts from an overview of migration flows in the region, giving some background information and setting the framework for a more in-depth analysis of two samples: the Migration Agreement between Argentina and Peru, and that between the Republic of Ecuador and the Kingdom of Spain. The Author highlights the limitations attached to the implementation of these Agreements (failure in counterbalancing the new generation of migrants in an irregular situation; ineffective responses to migrants' illegal residence), but in the end he still stresses the importance of putting more effort into the development of bilateral agreements as a means for a better control of migration.

La movilidad de trabajadores en la agenda del Mercosur

A diez años del nacimiento del proceso de integración regional en el Cono Sur, formalizado en la firma del Acta de Asunción de 1991, parece interesante detenerse en la evaluación crítica del desarrollo alcanzado en la marcha de uno de los aspectos de la integración: la movilidad poblacional y – especialmente – la movilidad laboral entre los territorios de los países miembros.

Las relaciones económicas y sociales, queemergerían de la voluntad política que entonces se manifestara, presuponían la expansión de las economías nacionales a nivel regional, con la consiguiente ampliación de los mercados y mayor libertad de circulación de capitales, bienes y servicios.¹ La contrapartida necesaria sería el ensanchamiento de los mercados de trabajo. Consecuentemente, las posibilidades de inserción laboral de los trabajadores en las diversas actividades de la región y los avances en pos de la cuarta libertad básica : la libertad de circulación de trabajadores.

Tanto la forma de producir, como el encuadre político institucional de esa producción y el modelo de relaciones sociales que se generan en cada país, impactan en las condiciones de intercambio entre los miembros, porque los capitales, las mercaderías y las personas se mueven entre sus territorios. Desde el punto de vista laboral, las asimetrías específicas en ese campo son un emergente protagónico, de la misma manera que lo son en el campo del comercio y de la producción regional. Sin embargo, en el espacio laboral ese protagonismo tiene una especificidad dada por el hecho de que lo que se mueve no son productos o bienes, sino las personas que dan soporte a la generación de esos productos, bienes y servicios.

¹ El Tratado de Asunción fue suscripto el 26 de Marzo de 1991. La puesta en marcha del Mercosur, tiene como fecha formal de iniciación el 1º de Enero de 1995, con el comienzo del funcionamiento de la economía regional dentro de un esquema de unión aduanera imperfecta o flexible, en donde la libre movilidad del factor trabajo continúa circunscripto a los límites nacionales.

Una mirada retrospectiva a las condiciones en que se desarrollaba el trabajo y las relaciones laborales en cada uno de los países antes de Abril de 1991, mostraría básicamente las mismas asimetrías actualmente verificadas en sus estructuras sociolaborales. Esas asimetrías, estructurales o normativas, están vinculadas, hoy como ayer, al empleo y al desempleo, a los salarios, a las condiciones de trabajo, al grado de cumplimiento e incumplimiento de las normativas laborales, a los niveles de inclusión en los regímenes de seguridad social, a los flujos migratorios laborales y a los niveles y alcances de la regularidad laboral y migratoria. Hoy, dentro del proceso de integración regional esos diferenciales asumen un relieve que no tenían en las economías relativamente cerradas.

Son asimetrías que devienen protagonistas en la medida en que se incrementan y modifican la cantidad, calidad y modalidad de los desplazamientos de trabajadores entre los países. No cabe duda acerca de que resolverlas contribuiría a la inserción de los trabajadores en los mercados de trabajo en condiciones mejores, tanto en relación a las condiciones de acceso equitativo a las oportunidades de trabajo como al disfrute de un tratamiento igualitario en cualquiera de los países miembros. Pero es presupuesto excluyente para que estas condiciones se cumplan, la posibilidad de mantener la calidad de ciudadanos en cada uno de los territorios, con una situación de regularidad migratoria originaria y la garantía del ejercicio de cada uno de los derechos que corresponden a la ciudadanía.

Los espacios de tratamiento de la movilidad laboral en el Mercosur

La dinámica de la integración regional presupone un proyecto compartido por varios países² que contemple la construcción de espacios comunes, donde se compatibilicen los intereses nacionales y aquellos propios de la región que se integra. Ingresar, residir, prestar servicios y trabajar en cualquiera de los territorios partes es derecho de toda persona en un espacio integrado en el plano económico, político, jurídico y cultural.

En el marco orgánico del Mercosur, el Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, la Comisión Sociolaboral del

² En el caso del Mercosur, los países signatarios del Acta de Asunción son: la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Uruguay y la República del Paraguay, quienes son miembros plenos del Mercosur. La República de Chile y la República de Bolivia son miembros asociados posteriormente al proyecto con limitaciones que habrán de ser eliminadas gradualmente.

Mercosur, el Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios y el Foro Consultivo Económico y Social encaran la materia de las migraciones y la movilidad laboral desde diferentes perspectivas y con diversos niveles de desarrollo.

El Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social

El Subgrupo de Trabajo N° 10 (SGT10) reemplazó al Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT11) a partir de 1995. Como el antiguo SGT11, es un órgano que reporta al Grupo Mercado Común (GMC), uno de los órganos de decisión del Mercado Común del Sur,³ y funciona tripartitamente. Sus trabajos se desarrollan con base en consulta entre los sectores gubernamentales, sindicales y empresariales de cada país. Aunque la toma de la decisión final está reservada a los sectores gubernamentales, ha sido regla la búsqueda de consensos tanto a nivel nacional como regional, mecanismo que hace las resoluciones más sólidas aunque agrega dificultad a su definición.

En el Subgrupo Técnico de Trabajo N° 11 (SGT11), ámbito originario de tratamiento de la cuestión sociolaboral del Mercosur, el tema de la libre circulación era un objetivo expreso, que estaba contenido en una de las nueve comisiones –la N° 3– creadas al interior del Subgrupo para atender las diversas materias.⁴ Su plan de trabajo, establecido como todos los compromisos de los Subgrupos del Mercosur en el llamado Cronograma de Las Leñas, preveía para el 31 de Diciembre de 1994 contar con una propuesta de medidas para implementar la libre circulación en la región que en esa fecha debería ponerse a consideración del Grupo Mercado Común (GMC). Pese a ser un objetivo demasiado ambicioso para tan corto plazo, la decisión de incorporarlo en el cronograma con tanta precisión admitía la centralidad de la cuestión.

³ Los órganos decisores del Mercosur son básicamente a) el Consejo Mercado Común (CMC), que se convirtió en el órgano superior del Mercosur, integrado por los cancilleres y los ministros de Economía de los cuatro países. A él le corresponde la labor de conducción política y toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos. b) El Grupo Mercado Común (GMC) que es el órgano ejecutivo del Mercosur y está coordinado por los cancilleres de los países miembros.

⁴ El SGT11 tenía un índice temático subdividido en Comisiones que atenderían: 1. Relaciones individuales de trabajo; 2. Relaciones colectivas; 3. Empleo y migraciones laborales; 3.1. Empleo y repercusiones. Estudio sector por sector, 3.2. Libre circulación de trabajadores; 3.2.1. Definición de metodologías; 3.2.2. Identificación de las medidas necesarias para lograr la libre circulación de trabajadores; 3.2.3. Presentación de propuestas; 3.2.4. Remisión al GMC para su consideración e instrumentación; 4. Formación Profesional; 5. Salud y Seguridad en el Trabajo; 6. Seguridad Social; 7. Costos laborales en el transporte terrestre y marítimo; 8. Convenios con la OIT; 9. Carta de los Derechos Fundamentales.

El desarrollo de las discusiones y los trabajos del SGT11 reafirmaron el nivel de conflictividad que era atribuido a la libre circulación regional de trabajadores: por bastante tiempo, el debate tendió a considerarla solo en los posibles efectos negativos, sin abarcar sus aspectos constructivos de nuevas condiciones de trabajo y de organización de los trabajadores en la Región. Resultado de ésta posición, fue que se centraran en la necesidad de recoger información estadística sobre la inserción de los flujos migratorios en cada territorio, y en el intercambio de instrumentos reguladores de las migraciones, sin avanzar en las dimensiones concretas de su dinámica en el proceso de integración. La centralidad original se diluyó en el transcurso de la reuniones, siendo reemplazada por las propuestas de diagnósticos y de estudios comparativos de los cuerpos normativos migratorios vigentes en cada país.

Quedan, como únicos resultados materiales de la gestión del SGT11 en ésta materia, dos consultorías encomendadas al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una de ellas, dirigida al análisis de los flujos migratorios en cada uno de los países, tuvo limitados alcances, solo en parte debido a las carencias de las fuentes estadísticas sobre migraciones. Otra, con mayor vuelo y proyección, apuntó a generar un Sistema Integrado de Normas Migratorias e incluía una propuesta para acercarse a la libre circulación.

Su contenido, fundado en criterios metodológicos rigurosos, era discutible y opinable, pero era precisamente esa condición que la hacía valiosa como punto de partida de un debate que nunca llegó a darse más allá de su presentación en un Seminario llevado a cabo en Montevideo en Agosto de 1997.

En Diciembre de 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto, instrumento que redefinió la naturaleza de todo el proyecto Mercosur y marcó lo que se daría en llamar el fin de la transición hacia el Mercado Común. Para la etapa que comenzaría el 1º de Enero de 1995 el proceso de integración sería reformulado en términos de una Unión Aduanera Imperfecta. La libertad de circulación de capitales y la libertad de circulación de bienes serían las dos libertades privilegiadas. Para un esquema de integración limitada a los objetivos comerciales y económicos, como por definición es una Unión Aduanera, éstas dos libertades son suficiente sustento; pero en el caso del Mercosur, planteado como un mercado común, la falta de desarrollo de la libertad de circulación de servicios y de personas desvirtúa los objetivos finales propuestos.

En el plano de lo sociolaboral, se modificó la metodología de trabajo: Instalado el nuevo Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social creado por Resolución N° 20 de 1995, desaparece la estructura fundada en comisiones permanentes. Por otro lado, las cuestiones a ser tratadas fueron aquellas que los países miembros consideraron

que eran prioritarias. Una vez consensuadas fueron incluidas en la llamada Pauta Negociadora, que el GMC aprueba por Resolución 38/95.⁵

En esta nueva agenda, la libre circulación de trabajadores desaparece como objetivo declarado. Aunque la movilidad regional de trabajadores está entre los temas prioritarios su naturaleza ha sido transfigurada: ya no se tratará la libre circulación, sino las migraciones laborales.

Este cambio no es inocuo y su impacto se refleja en los trabajos planteados para el SGT10 en el tema: a) los flujos migratorios se estudian y observan en cada uno de los países, sin extender el análisis a la movilidad en la región como un todo; b) las normas migratorias y conexas son analizadas comparativamente, pero sin superar las individualidades de cada sistema jurídico político nacional. Se restringe la actividad a los diagnósticos y a la evaluación normativa.

Esto no deja de ser curioso, ya que el Acta N° 1 de 1995, que recoge las decisiones del primer encuentro del SGT10, establece que "*El SGT 10 no va a ser un ámbito de investigación y análisis sino que su cometido será de propuesta al Grupo Mercado Común (GMC) nutriéndolo de los insumos necesarios para que el área sociolaboral pueda adoptar decisiones para ir conformando la dimensión social de la integración....*".

Coincidimos con Marcilio Ribeiro de Sant'Ana cuando señala que los obstáculos a la libre circulación no están restringidos a las modificaciones del Cronograma de implementación del Mercosur, sino que deben ser también atribuidos, entre otros factores, a la heterogeneidad económica de los países que lo componen, a las asimetrías en la legislación laboral y en su cumplimiento, a la falta de homogeneidad en la capacitación y a la diversidad de los sistemas de seguridad social (Ribeiro de Sant'Ana, 2001). Siempre que planteamos la libre movilidad de trabajadores como un componente estructural y constitutivo del proceso de integración, sostuvimos la necesidad de que todos esos elementos fueran incorporados al análisis y a las vías de resolución (Pérez Vichich 1993; 1996).

No obstante, nos interesa resaltar que la transformación en la naturaleza de la materia y en el objeto de tratamiento dentro del marco orgánico del SGT10, tiene una significación que va más allá de lo que puede aparecer apenas como el reconocimiento de las que serían las "reales" barreras a la concreción de la libertad de circulación.

Esa transfiguración es el acto de decisión política que expresa la perspectiva adoptada en relación a la materia, siendo en consecuencia, el determinante de los rumbos a seguir a partir de ese acto. En éste caso concreto, esa decisión revirtió el abordaje del tema: fue abandonado su tratamiento en el marco de una categoría propia de la teoría de la in-

⁵ Ver G. Baer (1999).

tegración regional como es la libre circulación de mano de obra y ahora encara los movimientos de trabajadores en el Mercosur como migraciones laborales tradicionales. Este encuadre conceptual puede ser caracterizado como una involución, aún teniendo en cuenta que en la etapa de Unión Aduanera ya no existen plazos para la constitución de un Mercado Común, no se contempla la constitución de un mercado único de trabajadores y la libre circulación de trabajadores no es asumida ni como presupuesto ni como objetivo (Pérez Vichich, 1996; 2000).

Las Migraciones Laborales dentro del SGT10 están institucionalizadas en una de las tres comisiones que lo componen: se trata de la Comisión Temática II, que comparte con los temas de Formación Profesional y la construcción del Observatorio Regional de los Mercados de Trabajo.⁶ En 1997 se conforma, en el marco de esa instancia, una *Comisión "ad hoc" Tripartita sobre Migraciones Laborales*, cuyo cometido sería la generación de insumos para las propuestas que debería llevar adelante el SGT10 en la materia.

Dentro de ésta Comisión, un objetivo fue considerado prioritario: el estudio de las condiciones en que se desarrolla el trabajo en las regiones fronterizas. Este estudio se plantea en la primera reunión formal de la Comisión "ad hoc" de Migraciones Laborales Fronterizas durante la sexta reunión del SGT10, en Montevideo, los días 24 y 25 de Noviembre de 1997. A la luz de las Actas resultantes de las sucesivas reuniones del SGT10, está primera reunión de la Comisión "ad hoc" puede considerarse el comienzo de una puja entre posiciones aún no saldada. En éste encuentro se pone en pauta una propuesta de Brasil tendiente a generar normas comunes para la regulación de la dinámica migratoria fronteriza. Uruguay, por su lado, plantea un proyecto cuyo objetivo es realizar un diagnóstico de los trabajadores fronterizos, siendo en esto acompañado por Paraguay. La Argentina, a su vez, impulsa una propuesta que tiene objetivos que superan la cuestión fronteriza, involucrando acciones concretas; las principales son: orientar los flujos a través de la difusión de información; atender la cuestión del empleo en las regiones fronterizas; fomentar la regularización migratoria laboral.

La Reunión Plenaria del SGT10 de esa fecha acota éstas iniciativas relacionadas con el tema migratorio al declarar como prioritario el tratamiento de otras materias, especialmente del Observatorio del Mercado de Trabajo y de la discusión de el Protocolo Sociolaboral, entonces

⁶ Actualmente, la Comisión Temática I atiende las cuestiones vinculadas a las Relaciones Laborales y los Convenios Internacionales; la Comisión Temática II los temas de Formación Profesional y Certificación de Competencias, Observatorio de los Mercados de Trabajo y Migraciones Laborales; la Comisión III todo lo vinculado a Salud, Seguridad en el Trabajo e Inspección del Trabajo y Erradicación del Trabajo Infantil.

en debate. En las reuniones siguientes, aún cuándo el tema sigue en agenda, permanece la disociación entre las propuestas. Brasil insiste en proponer iniciativas que lleven a unificar el sistema regulatorio de los movimientos fronterizos de trabajadores, aunque simultáneamente consensúa con el resto de los países un proyecto de investigación sobre trabajadores fronterizos.

Lo que se percibe, a través de las Actas que recogen la discusiones en la Comisión "ad hoc", es que el interés de los socios principales aparece dividido en dos líneas de trabajo: una que tiende al conocimiento de las condiciones en que se desarrollan los movimientos laborales fronterizos y otra que quiere avanzar sobre la cuestión normativa migratoria fronteriza buscando aproximar la forma de regular esos movimientos en la región.

En nuestra opinión, ambas ofrecen un potencial interesante para desarrollar, siempre y cuándo sean desplegadas en forma articulada entre si y en relación a otras variables. Un diagnóstico no es un fin en sí mismo, sino que cobra sentido al convertirse en uno de los elementos que participan en la formulación político-normativa y de los cursos concretos de acción.

Es importante el análisis y la acción en las zonas fronterizas, partiendo de considerar que una de las características marcantes del proceso de construcción de la integración regional es el complejo mapa de interacciones que se desarrollan entre los países miembros. Estas interacciones – más allá de las definiciones oficiales e inclusive del grado alcanzado por la decisión política – atraviesan todas las dimensiones: económicas, políticas, laborales, sociales y culturales. En éste contexto, el ámbito de las fronteras es algo así como el laboratorio experimental de la integración, teniendo en cuenta que en ellas las poblaciones de los países involucrados vienen siendo protagonistas y artífices históricos del proceso de regionalización, por el solo hecho de reproducir comportamientos y prácticas culturales. De ahí proviene la particularidad que las relaciones asumen en los espacios fronterizos. Como no son un fenómeno nuevo, su intensificación solo es señal de la profundización de una dinámica propia de las mismas.

Consideramos que es así porque los límites históricos de los países comprometidos, si bien se constituyeron en líneas de separación geográfica y política, no necesariamente dividieron culturas ni afectaron convivencias que permanecieron a pesar de la separación de los territorios. La estructura social y económica de las zonas de frontera se ha erigido sobre la base del intercambio económico, social y cultural sostenido, aún a pesar de las convenciones jurídicas o políticas, y de sus propias contradicciones, que no son menores.⁷ Son lugares en donde es po-

⁷ Ver A. Grimson (S/ fecha); N. Pérez Vichich (no publicado).

sible identificar prácticas sociales, culturales, económicas y laborales que no diferencian territorio; estrategias de vida que incluyen los dos márgenes y son más ajustadas a sus necesidades que a las reglas, que, por no mostrarse adecuadas o ser disfuncionales, no las contienen.

El proyecto de estudio consensuado, fue aprobado recién el 7 de Diciembre de 1999, en el marco de la décima reunión del SGT10.⁸ Los pasos subsecuentes han sido esencialmente técnicos: la Argentina, lo mismo que Uruguay y Paraguay, solicitó la cooperación técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para la elaboración de la encuesta para trabajadores fronterizos, que constituye uno de los elementos del diagnóstico proyectado. Otra fase del mismo proyecto contempla un diagnóstico estructural de las áreas de frontera.⁹

Concluimos que el mosaico de propuestas, y el consenso apenas en el diagnóstico, no hace más que poner de manifiesto la diversidad de miradas sobre la problemática fronteriza; más aún, la segmentación de que es objeto una realidad que debería ser analizada y tratada en forma integral. Sin embargo, la temática migratoria fronteriza, aún siendo trascendente, no cubre la multiplicidad de aspectos que involucra la movilidad laboral intraregional.

En éste sentido y en su marco orgánico natural – el Subgrupo N° 10 – no han surgido muchas respuestas multilaterales que puedan considerarse adelantos sustantivos en la materia. El único tema significativo para sustentar la movilidad laboral Intraregional que llegó a la definición multilateral es la seguridad social: el 14 de Diciembre de 1997 se firmó el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social que reconoce en su principal disposición “.... a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes, así como a sus familiares y asimilados los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo”. También establece que será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de cualquiera de las partes siempre que hayan trabajado en él.¹⁰ Este Acuerdo Multilateral, ha sido ratificado por Uruguay y por Brasil. En la Argentina se encuentra en situación de “media sanción”, faltando aún la aprobación de una de las Cámaras.

⁸ Acta 1 Comisión “ad hoc” de Migraciones Laborales Fronterizas. SGT10. Mayo de 2000.

⁹ Sobre la base de lo realizado por el organismo de cooperación, se ha consolidado un cuestionario consensuado por los cuatro países, que ha sido sometido en octubre del 2001 a una prueba piloto y en éste momento está siendo reformulado en su estructura a partir de las observaciones surgidas en la experiencia previa.

¹⁰ El artículo 4º se complementa con el art. 1º que establece el principio de no discriminación y compromete a los Estados a garantizar la vigencia del mismo.

En el Paraguay aún no le han dado estado parlamentario. Se ha elevado al Grupo Mercado Común el pedido de aceleración de su incorporación a los cuerpos normativos nacionales en los países faltantes.

La Comisión Sociolaboral del Mercosur

La atención de los aspectos laborales en el Mercosur había sido planteada como objetivo principal desde la primera Reunión de Ministros de Mayo de 1991. Entonces la propuesta pasaba fundamentalmente por la adopción de una Carta de Derechos Fundamentales. La discusión giró en torno a la elaboración de un Protocolo Sociolaboral, que una vez consensuado debería ser ratificado por cada Estado Parte. La idea de una Carta Social fue desdibujándose en los años siguientes, después de debatir algunos proyectos concretos, como el que fuera presentado por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

La falta de consenso esterilizó la posibilidad de generar la decisión en el nivel del Subgrupo. La decisión fue trasladada a la Cumbre de Mandatarios del Mercosur, cuya función es marcar las directrices sustantivas que han de orientar las acciones y normas, pero no producirlas. La Cumbre se expresó a través de la Declaración Sociolaboral del Mercosur del 10 de diciembre de 1998, que adopta en 19 artículos una serie de principios y derechos, individuales y colectivos, que le dan contenido. Entre esos derechos y principios, el art. 4º considera explícitamente la igualdad de los derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos en relación a los nacionales, y compromete a los Estados a desarrollar normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de esos trabajadores en los territorios de los países miembros.¹¹

El Art. 20 de la Declaración crea la Comisión Sociolaboral (CSL) del Mercosur, que será el órgano de seguimiento y fomento del cumplimiento del contenido de la Declaración. Esta Comisión, que reporta al GMC (Grupo del Mercado Común), está conformada tripartitamente. A diferencia del SGT10, donde el tripartismo es de consulta, en la CSL la toma de decisiones precisa del consenso de los tres sectores, lo que determina que cada uno de ellos puede, de por sí, tratar la resolución de las negociaciones.

Entre las funciones dadas a la Comisión Sociolaboral Regional por su Reglamento está la elaboración de informes o memorias sobre el nivel de desarrollo de cada uno de los derechos y de su cumplimiento en cada uno de los Países Partes. Para el año 2002, está previsto que una de las tres memorias a ser elevadas por las secciones nacionales de la

¹¹ Acta de la Comisión Sociolaboral del Mercosur 02/01. Montevideo - Uruguay.

Comisión sea la referida a los derechos de los trabajadores migrantes. Este informe podría constituirse en un buen punto de partida para establecer la situación de los migrantes laborales en la Región, toda vez que no solo abarcaría los encuadres normativos, sino que se extendería a los mecanismos de garantía de esos derechos y también a las prácticas institucionales y sociales que afectan su cumplimiento. Por otro lado, tendría un enfoque más amplio y comprensivo de la cuestión, ya que no estaría circunscripto a la región de fronteras.

El Grupo de Servicios del Mercosur

En muchas ocasiones se ha señalado el descompás entre los avances del llamado Mercosur económico y el Mercosur sociolaboral. La culminación de la llamada etapa de transición del Mercosur que se consideró cumplida el 31 de Diciembre de 1994, solo ha sido válida para los aspectos económicos de la integración y aún así en forma incompleta. La cuestión sociolaboral no está resuelta, lo que determina la continuidad de la transición en esa materia, tan constituyente y constitutiva de la integración cuánto la económica y comercial. El propio proceso de integración, sumado a la apertura económica, las privatizaciones, los ajustes y la crisis generalizada, han ido estableciendo en todos los países, y con diferentes grados, modificaciones profundas – muchas irreversibles – de todos los sistemas productivos, de la organización y naturaleza del Estado y de las organizaciones sociales.

Al ritmo de las transformaciones estructurales que han ido llevando al establecimiento de la libre circulación de capitales y de bienes, toda la vida económica, y en consecuencia toda la vida laboral de la región, ha sido afectada: por lo tanto también los sistemas y circuitos de movilidad laboral y las modalidades que asume el desplazamiento geográfico de trabajadores.

La marcha de la integración económica y comercial, generó la incorporación del tratamiento de la llamada tercera libertad: la libertad de comercio de servicios. La comercialización de los servicios en sus diferentes modos, involucra no solo el movimiento de las empresas prestadoras de servicio sino también el de los prestadores individuales. En éste sentido, la movilidad de personas aparece estrechamente vinculada a problemas de mucho interés práctico para las relaciones regionales en las que estén comprometidos servicios prestados por ciudadanos o empresas de otro país miembro. Por lo tanto, dicha movilidad también está ligada a la cuestión de la circulación laboral en el Mercosur, y se ha constituido en un factor de aceleración en la definición de medidas concretas para su facilitación. El avance en las negociaciones lleva-

das adelante por el Grupo de Servicios del Mercosur ha impulsado éstas medidas en relación a algunas categorías laborales.

En la XII Reunión del Grupo de Servicios (GS),¹² fue analizada la propuesta de una Visa Mercosur que fuera presentada en la reunión de GS de Noviembre de 2000, dentro del llamado Modo 4 del listado en pauta, correspondiente al movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios. El ámbito de aplicación de ésta Visa se acota a quienes presten servicios en un país miembro que no sea el propio por plazos determinados y que sea personal de gestión de empresas, personal jerárquico, técnicos de alta calificación y especialistas, ejecutivos, gerentes, representantes, científicos, periodistas y profesores, entre otros.

La propuesta busca en algunos casos suplir carencias legales y en otros flexibilizar exigencias. En la legislación migratoria argentina no está contemplada la figura del prestador de servicios independiente, por lo que siendo o no profesional debe ingresar mediante un contrato en relación de dependencia y no por medio de la modalidad contractual que contenga mejor la real naturaleza de la prestación, como sería la locación de servicios. La normativa brasileña por su parte exige, para permitir el ingreso de personas en esas categorías, prueba de la necesidad económica de esa contratación. Por otro lado, desde la década de los cuarenta, las leyes migratorias de Brasil han venido repitiendo un requisito de proporcionalidad entre trabajadores y empleados nacionales y extranjeros, no pudiendo éstos últimos superar un tercio del número total en cada empresa u organización.

Con la Visa Mercosur quedarían superadas éstas barreras legales y se promovería una tramitación más ágil. Al mismo tiempo se generaría un mayor nivel de legalidad migratoria laboral y registro de quienes sean sus beneficiarios, ya que se establece la obligación de presentarse ante la autoridad gubernamental del país de ingreso y se contempla la inscripción profesional y el cumplimiento de las leyes y reglamentos de control del ejercicio de oficios o profesiones reglamentadas. Esta propuesta, ya consensuada en sus cláusulas, se encuentra hoy a consideración del Grupo Mercado Común. Si bien se restringe a una categoría muy precisa de trabajadores, materializa una experiencia concreta en el campo de la circulación intraregional de trabajadores.

La iniciativa de una Visa Mercosur, pone de manifiesto que las necesidades de las operaciones económicas han fogoneado la discusión y propuesta de medidas de facilitación para la movilidad laboral: esas que, en el ámbito específico de lo sociolaboral, ni siquiera han comenzado a discutirse.

¹² Realizada en Asunción (Paraguay) del 12 al 14 de marzo de 2001.

El Foro Consultivo Económico y Social

Nacido de la redefinición orgánica del Mercosur establecida en el Protocolo de Ouro Preto, el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales del los Estados Partes, tal como lo define el Artículo 1º de su Reglamento Interno. A diferencia del SGT10 y de la CSL, su funcionamiento excluye a los sectores gubernamentales, conformándose básicamente con las representaciones empresariales y sindicales, a las que se agregan organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y otras organizaciones sociales.

Sus cometidos están relacionados con la promoción del progreso social y económico dentro del Mercosur, y orientados a la creación de un mercado común. Debe hacer el seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas de integración, sean sectoriales, nacionales, regionales o internacionales. Puede llevar adelante estudios sobre temas económico sociales y, prioritariamente, es función del FCES generar condiciones para la participación de la sociedad en el proceso de integración.

Dentro de la estructura de las áreas temáticas del FCES, el tema de la movilidad laboral ocupa un lugar relevante, junto con las relaciones del trabajo y la seguridad social, la cultura, la educación y la salud entre otras.

A partir de una consulta que el GMC le hiciera en el año 1999 sobre la cuestión migratoria en las fronteras, el FCES comenzó una tarea de discusión amplia sobre la problemática fronteriza, abarcándola en una forma totalizadora, que incluye los aspectos económicos, comerciales y sociolaborales. La convocatoria reunió en varias oportunidades a representantes de las sociedades de las áreas fronterizas del Mercosur, con una significativa participación de la sociedad civil.

La discusión permanente y conjunta de los actores sociales incorpora elementos fundados en criterios de realidad a las instancias orgánicas del Mercosur.

La Reunión de Ministros del Interior del Mercosur

En éste ámbito – la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur – que no tiene directa relación con las cuestiones sociolaborales, se acaba de tomar una decisión política de la mayor trascendencia: se trata del muy reciente Proyecto de *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur*, que fuera aprobado en la Reunión de Ministros del Interior realizada entre el 9 y el 11 de noviembre

de 2002 en la Ciudad de Salvador de Bahía, República Federativa del Brasil; ha de tener un impacto muy importante en el desarrollo de las negociaciones en todo el ámbito del Mercosur, y, en forma específica, en el espacio de discusión de los aspectos sociolaborales.

El Acuerdo ha sido refrendado en la Cumbre de Presidentes del Mercosur del 6 de Diciembre de 2002, y posteriormente deberá ser internalizado como normativa nacional por los países miembros.

Entre sus objetivos, el Acuerdo destaca el de fortalecer el proceso de integración, solucionando la situación de irregularidad migratoria de los nacionales de los países miembros; combatir el tráfico de personas para fines que signifiquen degradación de la dignidad humana; procurar el establecimiento de normas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Parte.

Con el único criterio de la nacionalidad y la presentación de los documentos de identidad del país de origen,¹³ los nacionales de un país firmante podrán solicitar su residencia en el territorio de cualquiera de los otros.

En lo que se refiere al plano laboral, establece el derecho a acceder a cualquier actividad, por cuenta propia o ajena, en igualdad de condiciones con los nativos y de acuerdo a las normas legales de cada país (Art. 8.2) y el trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral (Art. 9.3).

A modo de conclusión

La experiencia acumulada en éstos diez años de vigencia del Mercosur, nos impone reabrir la discusión sobre dos aspectos, articulados entre si, del tratamiento de la movilidad laboral Intraregional en el SGT10, para repensarlos críticamente y avanzar.

El primer punto, tiene que ver con los límites que impone al tratamiento sustantivo del tema migratorio laboral regional la naturaleza del modelo restringido de integración fijado a partir de 1995. No cabe duda acerca de que uno de sus resultados fue el atraso en el desarrollo de las condiciones de existencia del mercado común del trabajo y consecuentemente de la movilidad regional de los trabajadores.

¹³ Pasaporte o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen acreditado en el país de recepción (Art. 4,1, inc. a); partida de nacimiento y de estado civil y certificado de nacionalización o naturalización cuándo fuere el caso (Art 4, inc. b; certificado de carencia de antecedentes penales y judiciales (Art. 4, #1, inc. c, d y e); certificado de aptitud física; pago de tasa migratoria.

Sin embargo, ha sido la propia marcha de la economía y el comercio la que ha puesto la circulación de trabajadores en la mesa de negociaciones. Esto llevaría a reformular el modo de trabajar la materia, teniendo en cuenta que, si bien es un componente vinculado fundamentalmente a la equidad y la protección de los trabajadores, también es básico en la determinación de los niveles de competitividad económica regional.

El segundo – estrechamente relacionado al anterior – nos conecta con la perspectiva conceptual con que se viene abordando la movilidad de mano de obra. Lentamente, viene abriéndose paso la concepción, inherente a la naturaleza del proceso de integración, que considera la circulación de trabajadores en el mercado laboral ampliado como un componente estructural y constitutivo de la organización de las economías y de las sociedades en un bloque común. Este enfoque debería fortificarse en los ámbitos donde se discuten y resuelven los temas sociolaberales, especialmente en el SGT10.

Lo interesante de la reorientación de la discusión al interior del SGT10 a partir de la perspectiva de la libre circulación, sería poder imponer la impronta sociolaboral a las respuestas que se generen en cualquier espacio orgánico del Mercosur, contribuyendo a evitar o relativizar los posibles efectos negativos que sobre la condiciones de los trabajadores regionales pudieran tener las resoluciones tomadas desde otros ámbitos.

NORA PÉREZ VICHICH^{*}
nperezvichich@hotmail.com

* Docente en la Maestría de Políticas Migratorias Internacionales, Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad de Buenos Aires (UBA).

BIBLIOGRAFIA

- R. ABINZANO, *Integración regional fronteriza. Sectores vulnerables frente al impacto global. Políticas y acciones alternativas.* Anales del III Encuentro de Científicos Sociales sobre Problemática Regional. UNAM, UNIJUI, ONOESC. Posadas, Argentina, 1996.
- ACUERDO DE CARTAGENA. *Documentos.* Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), 1969.
- G. BAER, *La circulación de los Trabajadores en el Mercosur. Actualidad y Perspectiva.* Tesis de Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales. Centro de Estudios Avanzados. UBA. 1999.
- L. BOGADO POISSON, *Retorno de Paraguayos desde Argentina.* Seminario sobre Migración Internacional e Integración Regional. Asunción, Documento de trabajo, Julio 1992.
- L. BOUR, M. ETCHEART, N. SUSMEL, C. BAGOLINI (dir.), *Costos Laborales en el Mercosur.* Buenos Aires, FIEL, 1992.
- Y.S. CAHALI, *Estatuto do Estrangeiro.* San Pablo, Saravia, 1983.
- CARI, K. ADENAUER, *Los problemas Sociales en el Proceso de integración del Cono Sur.* Buenos Aires, CARI/Adenauer, 1993.
- CEI, *El mercado común del Sur,* Programa PNU Arg./87/014. Buenos Aires, Junio de 1992.
- A. COEFFARI, *Reglamentación sobre Seguridad Social de personas que se desplazan en la CE,* «Revista Internacional del Trabajo», Marzo-Julio, 1982.
- OFICINA DE LA COMUNIDAD EUROPEA, *Pacto de Roma de 1957.* Oficina de la Comunidad Europea de Buenos Aires.
- A. GOLDIN, *Mercosur, normas institucionales de trabajo y relaciones colectivas,* «Trabajo y Seguridad Social», 11, Buenos Aires, 1992.
- A. GOLDIN, D. RIVAS, *Trabajadores migrantes en el ámbito del MERCOSUR,* «Revista de Derecho Laboral», 167.
- A. GRIMSON, *El puente que separó dos orillas: notas para una crítica del esencialismo de la hermandad.* Buenos Aires, IDES, Sin/ fecha.
- LEGISLACIÓN MIGRATORIA Y CONEXA: Brasil (Ley 6825/80; Dto 86715/81 6964/81 y conexas). Paraguay (Ley 470/74). Uruguay (Dto 333/72, 290/90; Ley 10459/43; Ley 15921/87; Dto 454/88 entre otros). Argentina (Ley 22439; Dto 1023/94; Dto 817/92; Ley 12908; Ley 22248; Ley 23551 entre otras). Chile (Dto Supremo 597/84 y otros).
- J.H. LAVOPA, L. HEKIMIAN, *Aspectos laborales y migratorios de la Integración Económica del Cono Sur.* Informe de investigación. Documento de Trabajo. CARI, 1991.
- R. LEON, H. KRATOCHWILL, *Integración, Migraciones y Desarrollo Sostenido en el Grupo Andino.* Seminario Regional Latinoamericano. OIM Punta del Este, 1993.
- H. MALETTA, *Migración internacional en Paraguay e integración en el Cono Sur: Una agenda de investigación,* «Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina», (10), 2/3, Agosto/Diciembre 1992.
- L. MARMORA, *La migración en los procesos regionales y subregionales de integración en América del Sur.* La Paz, OIM, 1990.
- L. MARMORA, M. CASSARINO, *Las migraciones y su tratamiento institucional en el Mercosur,* «Relaciones Internacionales. Revista del Instituto de Relacio-

- nes Internacionales dela Universidad de La plata», (7), 12, Diciembre-Mayo 1997. pp. 183-188.
- MERCOSUR, *Actas y documentos de trabajo*. Dirección Mercosur. Cancillería Argentina.
- S. MONTOYA, M. PERTICARA, *Los migrante limítrofes: ¿aumentan el desempleo?*, «Novedades Económicas», (17), 170, Febrero de 1995.
- OIT, *El Trabajo en el Mundo*. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra, 1984.
- OIT, *Convenios y Recomendaciones. Las Normas Internacionales del trabajo*. OIT. 2000.
- OIT, *Mercosur Sociolaboral*. Selección de Documentos Fundacionales 1991-1999. Buenos Aires, Corredor, 1999.
- S. PEREZ DEL CASTILLO, *El Mercosur historia y esperanza*, «Revista Internacional del Trabajo», (112), 4, 1993.
- N. PÉREZ VICHICH, *Las paradojas de las fronteras en el proceso de integración. Encarnación-Posadas y Ciudad del Este-Foz de Iguazú*. Documento de trabajo realizado para el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur. Buenos Aires, Agosto de 2000. No publicado.
- N. PÉREZ VICHICH, *La agenda pendiente del Mercosur*. Primeras jornadas de Política Sociales del Mercosur. Consejo de Profesionales en Sociología. «Boletín Informativo CPS», (3), 18. Buenos Aires. Octubre-Diciembre de 2001. pp. 6-8.
- N. PÉREZ VICHICH, *Los Convenios Argentino-chilenos para el Seguro Social de Trabajadores Migrantes*, en *Mercosur, desafío Político*. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA, 2001. pp. 381-456.
- N. PÉREZ VICHICH, *Las migraciones Laborales en el Mercosur*. CARI/OIM/K. Adenauer, Febrero 1994.
- N. PÉREZ VICHICH, *Nosotros y los otros: las fronteras del trabajo en el Mercosur*. Buenos Aires, Ediciones INCASUR, 1995.
- N. PÉREZ VICHICH, *Mercosur: La libertad de circulación de trabajadores en debate*, «Relaciones Internacionales. Revista del Instituto de Relaciones Internacionales dela Universidad de La plata», (7), 12, Diciembre-Mayo 1997. pp.163-173.
- P. PINCHEMEI, G. PINCHEMEI, *La face de la Terre*. París. Armand Colin, 1988.
- G. RAMA, C. FILGUEIRA, *Predisposiciones emigratorias. Los jóvenes en Uruguay. Análisis de la Encuesta Nacional de Juventud de la Dirección General de Estadística y Censos*. Montevideo, CEPAL, 1991.
- J. RAMOS OLIVERA, *Movilidad de mano de obra en el Mercosur*, en *Contribuciones*. Buenos Aires, Febrero de 1993.
- J. RASO DELGUE, *Corresponsabilidad de los Estados en la desprotección del Trabajador Migrante*, «Revista de Derecho LABORAL», XXIII, 1980.
- G. RECONDO, *Comités de Frontera: Nuevos mecanismos para la integración regional*, «Integración Latinoamericana», 132, 1988.
- M. RIBEIRO DE SANT'ANA, *Libre Circulação de Trabalhadores no Mercosul*, en *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*. Brasilia, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), 2001. pp. 73-95.
- T. SALES, *El trabajador brasileño en el contexto de las nuevas migraciones internacionales*. Seminario Emigración e Inmigración internacional en Brasil. UNICAMP. Campinas, 25-28 de Septiembre de 1994.

- S.A. SALIM, *La cuestión de los Brasilguaios y el Mercosur*. Seminario Emigración e Inmigración Internacional en Brasil. UNICAMP, 1994. Campinas, 25-28 de Septiembre de 1994.
- D. SIDJANKY, *El Acta Única Europea*, en *Derecho de la Integración Económica Regional. Lecturas Seleccionadas*. Buenos Aires, BID/INTAL, 1989.
- G. VON POTOBSKY, *El Mercosur: antecedentes y experiencias de la problemática social en la integración económica*, en *Derecho del Trabajo*. Buenos Aires, 1991.

Summary

The "Mercado Común del Sur" (Mercosur) has been operational for more than decade. The article seeks to evaluate one of the most controversial aspects in the process of regional integration: migration and the free movement of workers. A historical overview highlights the evolution from the first stage (Subgrupo de Trabajo, SGT11) to the present (SGT10, following the "Protocolo de Ouro Preto, 1994"). The latter redefines the nature of the process of regional integration, shifting the focus from a concept of free circulation of workers (belonging to the integration policies) to a more traditional concept of labour migration (as in the closed economies).

While underlining the importance of initiatives taken by the Sub-Group on labour mobility concerning the border areas, the author considers that the matter should not be circumscribed and limited to such areas. Finally, the article examines the discussion over practical measures which facilitate human mobility within Mercosur, and calls the reader's attention on the importance of redirecting the debate and the actions with regard to the SGT10.

Movilidad de los trabajadores en los Países Andinos

Historia de un proceso

Introducción

El tema de las migraciones ha sido una constante en la historia de la formación de las poblaciones en los países latinoamericanos. Apenas declarada la independencia política de España y conformadas las nuevas naciones, junto con la organización política, económica y social surgió la cuestión de cómo y con quienes poblar los inmensos territorios vacíos. Las sucesivas miradas siempre y en todas las épocas desde el siglo XIX se dirigieron hacia Europa. Desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta la primera mitad del siglo XX todas las políticas poblacionales y por ende también la política migratoria tendieron a buscar europeos sea para poblar las pampas y los valles como también para la incorporación de recursos humanos calificados. Toda esta tendencia tenía significado hasta la década del cincuenta del siglo XX. Aún hoy en los albores del siglo XXI la mayoría de las legislaciones nacionales sigue los lineamientos de una etapa definitivamente cerrada hace más de cincuenta años.

En los recurrentes intentos de integración del Subcontinente iberoamericano casi nunca se planteó la variable de integración poblacional endógena. Las migraciones intra continentales casi siempre fueron consideradas como una cuestión conflictiva y no de beneficio mutuo entre países.

En esta perspectiva el proceso de integración de los países andinos en el tema referido a las migraciones y de una manera particular a las migraciones laborales puede considerarse pionero. Desde sus inicios se da un tratamiento específico al tema. Para ilustrar la vitalidad del proceso, aun con sus luces y sombras permanentes, es necesario hacer un breve repaso a los orígenes del Pacto Andino y, dentro del mismo, al Instrumento Andino de Migración Laboral.

El contexto del Instrumento Andino de Migración Laboral

El Acuerdo de Cartagena

En los años sesenta, la crisis de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)¹ mueve a algunos de sus países miembros a intentar un proceso de integración. Es así que, por una Declaración suscripta en Bogotá el 18 de agosto de 1966, los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela con representantes de los Presidentes de Ecuador y Perú proponen la celebración de acuerdos entre miembros de la ALALC, con la finalidad de acelerar entre ellos la integración económica, estableciendo las bases para un programa de acción inmediata. En 1967 Bolivia se adhiere a esta Declaración.

En la Declaración de los Presidentes de América adoptada por una reunión celebrada en Punta del Este (Uruguay) el 18 de mayo de 1967, se aprueba la propuesta de los países andinos de constituir grupos de países dentro de la ALALC. En virtud de la Declaración de Bogotá, una Comisión Mixta preparó las normas reguladoras de los acuerdos sub-regionales. En la V Reunión de la Comisión realizada en Bogotá en febrero de 1968, se aprueba el proyecto de un convenio constitutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF). El mismo fue firmado por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela el 7 de febrero de 1968, entrando en vigor el 30 de enero de 1970.

Finalizada la VI Reunión de la Comisión en Cartagena, los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú suscriben el 26 de mayo de 1969 el "Acuerdo de Integración Subregional o Acuerdo de Cartagena". Venezuela, pese a haber sido parte de la Declaración de Bogotá de 1966 y miembro de la Comisión mixta, no firmó el Acuerdo, y recién se incorpora en 1973 con un acuerdo de adhesión conocido como "Consenso de Lima". Chile abandona el Pacto en 1976.

El Protocolo de Trujillo, suscrito por los Presidentes Andinos en ocasión del octavo Consejo Presidencial Andino celebrado en la ciudad de Trujillo (Perú) en marzo de 1996, sustituye el capítulo segundo del Acuerdo de Cartagena creando la Comunidad Andina y encarga a la Comisión la adopción, mediante Decisión, de un único texto ordenado. Es así que la Comisión en su octogésimo séptimo período extraordinario de sesiones en la ciudad de Quito (Ecuador), el 25 de junio de 1997, aprobó la Decisión 406 llamada "Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)". El Acuerdo se traza

¹ Los Estados Partes de la ALALC mediante el Tratado de Montevideo de 1960 fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente adhirieron Colombia (1961), Ecuador (1962), Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

metas de integración económica, social y cultural. Los objetivos del proceso de integración subregional se refieren al desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, en condiciones de equidad, acelerando su crecimiento y la generación de trabajo, con la finalidad de procurar el mejoramiento constante del nivel de vida de los ciudadanos de la subregión. Entre sus objetivos de desarrollo social de la población andina se destacan la eliminación de la pobreza de las clases marginadas, la afirmación de la identidad cultural del área andina, la participación plena del habitante de la subregión en el proceso de integración.

El Convenio Simón Rodríguez

Para el cumplimiento de los fines previstos en el Acuerdo, los países signatarios fueron perfeccionando una serie de Convenios. Entre ellos se destaca el "Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio Laboral" del 26 de octubre de 1973. En los Considerandos los países signatarios afirman que se encuentran animados por el propósito de "orientar la política socio-laboral dentro de un marco de acción subregional concertada" para lo cual se reconoce "la necesidad de fortalecer la voluntad de desarrollo de los pueblos andinos mediante la activa participación de los trabajadores y los empleadores en el proceso de integración subregional". Asimismo este Convenio tiene por objeto adoptar estrategias y planes de acción que orienten la actividad de los organismos subregionales y nacionales, de modo que las medidas tendientes a alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena conduzcan al mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo de los Países del Grupo Andino.

En el tratamiento de los problemas socio-laborales de la integración subregional, el Convenio compromete a los países miembros a prestar atención prioritaria a los siguientes aspectos: armonización de normas jurídicas laborales y de seguridad social, adecuada utilización de recursos humanos para solucionar problemas de empleo, formación profesional, movilidad de mano de obra en la subregión, participación de los actores laborales – tanto empleadores como trabajadores – en los procesos de desarrollo y la integración subregional. Para el logro de tales objetivos se proponen varias medidas: en el orden legislativo, como sustento de la armonización de las leyes laborales, la ratificación de los convenios internacionales de trabajo y de seguridad social, el fortalecimiento de las respectivas administraciones del trabajo, la adopción de normas básicas sobre protección de los trabajadores migrantes, efectuar reuniones técnicas para analizar y orientar tanto los problemas relativos al empleo como también la movilidad de los recursos humanos.

La modificación de este Convenio del 1973 se realizó en Valencia (Venezuela) el 23 de junio de 2001, con la firma de los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países del Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez. En el nuevo texto, que está en proceso de ratificación por los países signatarios, se lo reposiciona definiéndolo como un foro de debate, participación y coordinación de los temas sociolaborales de la Comunidad Andina formando parte del Sistema Andino de Integración. Sus objetivos son reformulados, proponiéndose: la discusión de los temas vinculados al ámbito sociolaboral, la definición y coordinación de las políticas comunitarias relativas al fomento del empleo, la formación y capacitación laboral, la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social y las migraciones laborales. Sus órganos constitutivos son: la Conferencia, instancia máxima del Convenio, integrada por los Ministros de Trabajo, los coordinadores de los capítulos nacionales del Consejo Consultivo Empresarial y Laboral Andinos, las Comisiones Especializadas de Trabajo, que cree la Conferencia y la Secretaría Técnica que será desempeñada por la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Estructura y objetivos del Instrumento Andino de Migración Laboral

Como se mencionó precedentemente, en materia de migración laboral el Convenio Simón Rodríguez estableció que los gobiernos concederían atención prioritaria al establecimiento de un régimen que facilitara la movilidad de la mano de obra en la Subregión, para lo cual acordaron efectuar reuniones técnicas para tratar especialmente los problemas relativos a la migración laboral andina.

La Tercera Conferencia de Ministros de Trabajo, reunida en 1974, se ocupó específicamente de la migración laboral y acordó las siguientes medidas: lograr un sistema unitario de recolección de datos de los trabajadores migrantes, gestionar que en cada país haya una coordinación unitaria entre todos los organismos encargados de la migración, elaborar estudios de relevamiento de los recursos humanos en la subregión.

A propuesta de la Conferencia de Ministros de Trabajo, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, aprueba por Decisión 116, en febrero de 1977, el Instrumento Andino de Migración Laboral y la Decisión 113, Instrumento Andino de Seguridad Social. Ambos instrumentos, en la estrategia de la creación de un mercado laboral subregional, constituirán las herramientas jurídicas básicas para una ordenada y gradual liberalización de la mano de obra andina. Cabe acotar que actualmente las dos están en proceso de revisión y en el caso del primero ya ha sido elevado al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su aprobación en nueva versión.

Desde el punto de vista formal, el Instrumento Andino de Migración Laboral cubre desde la definición de sus institutos hasta los mecanismos que han de garantizar su implementación, es decir, detalla los procedimientos para contratar mano de obra migrante así como las sanciones para su incumplimiento, establece además medidas protectoras para los migrantes y sus familias y dispone castigos para los casos de violación de sus normas en observancia de las legislaciones locales en la materia.

El Instrumento parte del principio de que en la Subregión existe una abundancia de recursos humanos y, por lo tanto, en la necesidad de contratación de mano de obra extra nacional deberá privilegiarse la de origen andino. Cuando un Estado Miembro detectara la necesidad de contratación de trabajadores para una determinada actividad económica deberá recurrir en primer lugar a los centros de mano de obra del área andina y solo cuando no hubiera disponibilidad en ella podrá recurrir a otros extra subregionales. La creación de un espacio comunitario con un mercado laboral ampliado, donde la libre movilidad de los trabajadores se daría gradual y ordenadamente, sería el objetivo primordial del Instrumento. Para la instrumentación y ejecución de dicha política se crean las Oficinas de Migración Laboral que cada uno de los países miembros debían implementar internamente. En la dinámica del proceso de integración en el área laboral estas Oficinas fueron concebidas como dependencias de los Ministerios de Trabajo de los cinco países y están investidas de facultades operativas y jurisdiccionales suficientes para el cumplimiento de los objetivos señalados.

Las funciones asignadas, en un orden prelativo, pueden ser citadas: ejecutar la política migratoria laboral de su país, determinar la necesidad de contratar trabajadores migrantes calificados, participar en la negociación, contratar, colocar efectivamente y brindar la protección adecuada a los trabajadores fronterizos y temporales. En concomitancia con estas funciones también tiene el control y el poder de policía laboral sobre estos sectores de asalariados. Preservando el criterio de una administración central, la Decisión prevé la creación de tantas delegaciones o dependencias dentro del mismo territorio cuantas fueran necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

En el Instrumento también se atisba un principio de centralización de la información sobre el movimiento de los trabajadores andinos al establecerse que las Oficinas se intercambiarán en forma periódica y regular lo relativo a migraciones y una adecuada coordinación para prevenir y evitar los problemas que se susciten como consecuencia de la movilización de la fuerza laboral subregional.

En función de los objetivos que se trazaron para la movilización de la fuerza laboral subregional, el Instrumento contempla al trabajador

calificado como objeto preferencial y dos modalidades de actividad productiva, la fronteriza y la estacional o de temporada. En todos los casos la actividad desarrollada será la subordinada o bajo dependencia de un empleador. En el caso de los trabajadores migrantes indocumentados que residían en los países de la subregión se establece normativamente la modalidad de su regularización, la protección de sus derechos laborales y el principio del debido proceso cuando fuere necesaria su repatriación dentro del marco de las normas internacionales de respeto a los derechos humanos. Se definen también principios generales comunes a todos los trabajadores migrantes en cuanto a igualdad de derechos laborales, trato nacional y no discriminación, libertad de participación sindical, facilitación de remesar los fondos provenientes del trabajo personal.

El proceso de ratificación del Instrumento por los países miembros fue relativamente rápido, para los primeros años de la década de los ochenta todos lo tenían incorporado a su legislación interna. Si bien no se habían fijado plazos para la implementación de los institutos creados colectivamente, ni para los programas especiales, a comienzos de la década citada se pudo observar una intensa actividad en algunos aspectos. La realización de diagnósticos demográficos y estudios sobre movimientos migratorios dieron como resultados cantidad estimada y patrones de las migraciones subregionales, como también acciones concretas de los gobiernos para la regularización de la población migrante con residencia irregular en sus territorios (Mármora, 1982).

La Decisión que creó la figura del "Trabajador migrante indocumentado" comprometía a los países miembros a adoptar las previsiones tendientes a facilitar la regularización de la situación de los indocumentados (Michelena, 1984). Para entonces la República de Venezuela se había constituido en el país del Pacto que más inmigración había recibido. Ello explica que cumpliendo el compromiso contraído utilizara la figura de la Matriculación General de Extranjeros, prevista en su ley interna. Esa Matrícula había sido concebida como un registro dirigido a todos los extranjeros que permanecieran legalmente en el territorio, pero el gobierno lo utilizó en este caso para inscribir y legalizar a los extranjeros indocumentados. A tal efecto, promulgó el 22 de mayo de 1980 el Reglamento sobre Admisión y Permanencia de Extranjeros en el país. Una especial consideración fue prevista para los extranjeros con permanencia irregular, nacionales de los países miembros del Acuerdo de Cartagena. Como producto de ese esfuerzo aproximadamente unos trescientos mil extranjeros con permanencia irregular obtuvieron un documento de identidad válido. Ello permitió obtener rápidos resultados que, de otra manera y siguiendo los canales ordinarios de regularización, habría requerido años para llegar a los mismos efectos (Michelena, 1980).

En la misma fecha, febrero de 1977, en que se aprobó el Instrumento Andino de Migración Laboral, también se sancionó la Decisión 113 denominada Instrumento Andino de Seguridad Social. En realidad las disposiciones de este Instrumento forman en su conjunto un cuerpo normativo programático, cuya implementación correría pareja al establecimiento de disposiciones homologadas en las legislaciones internas y en la medida en que se haga efectiva la movilidad laboral en la subregión. Las contingencias contempladas se refieren a la enfermedad y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez, muerte y auxilio funerario. Ya para los primeros años de la década de los ochenta se veía dificultada la implementación generalizada en los cinco países de las disposiciones contenidas en el Instrumento, dada la dispersión normativa y de los organismos encargados de su implementación en cada uno de los países involucrados (Mayansky, 1980; 1982). Actualmente también está en elaboración un anteproyecto para la modificación de este Instrumento.

El desarrollo del Instrumento Andino de Migración Laboral

Estancamiento del proceso y su revitalización

Poner en marcha todos los componentes constitutivos del Instrumento, como puede verse en retrospectiva, no iba a resultar una tarea fácil. Luego del impulso inicial sobrevino un período de estancamiento, década de los ochenta, en el proceso de integración andina. Algunas de las causas pueden señalarse como el agotamiento del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, recesión económica, terrorismo, que han generado, a su vez, la agudización de los problemas sociales derivados de la creciente informalización de la economía popular urbana, de la precariedad de las condiciones de vida en las principales ciudades andinas, de la sobre oferta de mano de obra sin alguna calificación, de la sub-valoración de la fuerza de trabajo migrante (León, 1993).

Hacia fines de la década de los ochenta, las nuevas dinámicas integracionistas en otras regiones de América, así como la necesidad de atraer inversiones y ampliación de mercados llevaron a los poderes ejecutivos a revitalizar el sistema andino. La decisión política tomada en Caracas, (febrero de 1989) por los Presidentes de reunirse dos veces al año para "examinar, impulsar y fortalecer el proceso de integración subregional andino" desembocó en el Manifiesto de Cartagena de Indias (mayo 1989) en ocasión del vigésimo aniversario del Acuerdo de Cartagena, en el que se reafirma la convicción de que la integración es un proceso global que se orienta hacia la consolidación de la identidad

subregional y a la realización de objetivos compartidos por los estados miembros.

La velocidad en la dinámica de la voluntad integracionista así como el cambio de la orientación del desarrollo económico sustentable se ven reflejados en el documento denominado Diseño Estratégico Andino, aprobado en Galápagos, Ecuador, diciembre 1989. El documento marcó un rumbo cualitativamente diferente a lo que había venido aconteciendo en las dos décadas precedentes. La esencia filosófica del mismo determinó la culminación de la etapa del "crecimiento hacia adentro", sustentada en el modelo de desarrollo de la sustitución de importaciones, y el inicio de otra etapa, sustentada en tres lineamientos centrales, todos ellos dentro del contexto internacional de presión por la apertura económica (León, 1993).

Los ejes alrededor de los cuales girará este nuevo proceso, podemos sintetizarlos en: a) consolidación del espacio económico andino; b) articulación como subregión con los países extracomunitarios; c) promoción de la unidad latinoamericana. Estos lineamientos, a su vez, fueron desagregados para su instrumentación posterior atendiendo especialmente la consolidación del espacio económico andino en áreas tales como: perfeccionamiento del mercado ampliado, mejoramiento de la infraestructura y de los servicios de transporte y las comunicaciones, fortalecimiento de la integración y cooperación en sectores productivos, aumento de la fluidez en la circulación de capitales, bienes, servicios y personas, tratamiento preferencial, fomento de la integración fronteriza y del turismo.

En cuanto a la articulación de la subregión andina con los países extracomunitarios, como a la promoción de la unidad subcontinental, los objetivos a alcanzar eran: mejoramiento de la capacidad andina de competir a escala internacional, fortalecimiento de la acción conjunta y la convergencia con los objetivos de la unidad latinoamericana.

A diez años del cambio de nombre del Pacto Andino por el de Comunidad Andina, el XI Consejo Presidencial Andino en el Acta de Cartagena, 31 de mayo de 1999, toma la decisión política de ponerle plazo al establecimiento del Mercado Común Andino no más allá del 2005. Imparte directrices para la impulsión del proceso de integración en áreas tales como, políticas monetaria, cambiaria, tributaria, régimen común de promoción y protección de las inversiones, agropecuaria, arancel externo común y de turismo.

Encarga al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar las medidas necesarias e instruir al Comité Andino de Autoridades Migratorias a desarrollar una agenda de trabajo para la armonización, simplificación y unificación de los procedimientos migratorios, la homologación de los documentos de identidad y circulación, el establecimientos de los mecanismos de intercambio de información y coor-

dinación entre las autoridades para la facilitación del movimiento de personas en la subregión, a más tardar en el año 2005.

El XII Consejo Presidencial Andino, junio de 2000, fija la fecha del 31 de diciembre de 2005 para que el Mercado Común Andino ya esté funcionando y lo define como un espacio para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas que tiene por finalidad el desarrollo humano de los pueblos de los países miembros y desde allí lograr la inserción competitiva en la economía mundial.

El nuevo marco jurídico institucional

Como ha sido señalado el XII Consejo Presidencial Andino (2000), en la parte dispositiva de su declaración, dispone, "conforme al compromiso adoptado en el XI Consejo Presidencial Andino, que el Mercado Común Andino deberá estar en funcionamiento a más tardar el 31 de diciembre del año 2005". Con relación a la circulación, en su numeral 8 afirma: "La libre circulación de personas es un objetivo que será abordado de manera progresiva, a partir de la flexibilización de las normas nacionales, tomando en cuenta las peculiaridades del tránsito en las regiones de frontera respectivas, de empresarios y hombres de negocios, estudiantes, turistas y ciudadanos en general".

A partir de estas directivas, se inició la revisión y reformulación de un nuevo texto del Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 116 de 1977) desde el año 2000. El proceso de discusión del nuevo instrumento ha tenido como sustento previo, estudios pormenorizados de las normas internacionales, constitucionales, laborales, migratorias de los países andinos. También se ha elaborado un inventario de restricciones para el trabajo y contratación de extranjeros en dichos países.

Al cambiar el contexto histórico y el papel de los Estados en el campo de la economía y el mercado laboral, la perspectiva de la movilidad de los trabajadores y de los agentes movilizadores ha cambiado fundamentalmente. El nuevo texto, trabajado y discutido en talleres nacionales, ha sido aprobado por los Ministros de Trabajo de la Comunidad en abril de 2002 y elevado al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su sanción y promulgación. La nueva Decisión, sustitutoria de la 116, tendrá el ámbito de aplicación comprehensivo de todos los trabajadores andinos con exclusión de la administración pública. Acorde con ello se clasifica a los trabajadores, según la modalidad de la actividad a desempeñar, en: trabajador con desplazamiento individual, de empresa, de temporada y fronterizo.²

² Instrumento Andino de Migración Laboral (Propuesta Sustitutoria de la Decisión 116 de febrero de 1977), aprobado por los Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina y elevado al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Art. 4.

El consenso logrado alrededor de las nuevas figuras de trabajadores ha sido producto de un largo proceso de discusión. Había un temor justificado en los técnicos gubernamentales de que estableciendo una figura abierta de "trabajador" podría dar lugar a un desplazamiento desordenado de personas en búsqueda de empleo en los países de la Comunidad y presionar aún más sobre el precarizado mercado laboral existente. Se partía también de un preconcepto enraizado en los países de la subregión de que el objeto de regulación con vista a su gradual liberalización era el de trabajador calificado. Esta figura había sido trabajada y regulada en el texto de origen del Instrumento que estaba en la etapa de revisión y reformulación. Otra cuestión que se interponía para avanzar en la discusión provenía del área de servicios: por un lado se tenían las disposiciones establecidas en los acuerdos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que, dicho sea de paso, ya estaban vigentes y aprovechadas fundamentalmente por las grandes empresas multinacionales; por otro, también está en proceso de consolidación una Decisión sobre Servicios que involucra a la mayoría de las tareas realizadas por profesionales liberales. En este contexto se optó por establecer figuras abiertas, de manera tal que su ámbito de aplicación abarque a la totalidad de los trabajadores. La instrumentación de cada clase de trabajadores se irá haciendo mediante Decisiones reglamentarias a medida que entren en vigencia los plazos de liberalización.

En el caso del trabajador con desplazamiento individual se establecen tres supuestos o condicionalidades para su concreción: el tener un contrato de trabajo o tener una oferta de empleo, en ambos casos en relación de dependencia o subordinada. La exigencia del contrato suscrito previo a la salida, pareciera en primera instancia como que en el punto no se haya avanzado. Esto si tenemos en cuenta que actualmente un trabajador extranjero de cualquier origen nacional contratado por una empresa no tiene mayores dificultades para la obtención de la visa de trabajo en cualquiera de los países de la Comunidad Andina. Sin embargo, si consideramos que se han establecido plazos de eliminación de restricciones y el principio de "trato nacional" a todo trabajador nacional andino como norma en el nuevo texto, podemos afirmar que en el caso ha habido un gran avance con relación a lo normativizado originalmente. El segundo supuesto, que tendrá un plazo de liberalización diferenciado contempla la posibilidad de que un trabajador nacional andino tenga una oferta de trabajo en otro país subregional, se desplace con la finalidad de formalizar y lo concrete una vez ingresado. Esta condicionalidad flexibiliza el ingreso con visa de trabajo condicional y sería, en caso de sancionarse la Decisión sustitutoria, un cambio sustutivo de las legislaciones migratorias internas. La vigencia de una norma de esta naturaleza empezaría a dar la fisonomía propia de

un mercado laboral común. El tercer supuesto, en cambio, abre la posibilidad de que todo trabajador que tenga una profesión u oficio pueda desplazarse libremente por cualquiera de los países de la Comunidad para desempeñarse sea en un trabajo con relación de dependencia o en forma autónoma.

El supuesto del "trabajador de empresa", que actualmente ya se encuentra incorporado a la práctica de movilidad laboral, se da cuando el trabajador se traslada por decisión de la empresa para la cual presta servicios en su país de origen, sea que la misma ya esté instalada en el otro país o que la misma realice un proyecto especial allí. La particularidad de la figura incorporada está dada, aunque no sea dicha expresamente en la norma en cuestión, por la posibilidad de que se trate de una empresa nacional andina. De lo contrario no habría ninguna originalidad en la introducción de esta figura. La tesis de la norma apunta al fortalecimiento de las empresas creadoras de fuentes de trabajo en la subregión y que tengan al mismo tiempo el carácter andino.

Al "trabajador de temporada" el nuevo Instrumento lo define como aquel trabajador nacional andino que se traslada a otro país miembro a prestar servicios en la ejecución de labores cíclicas y/o estacionales que pueden ser de carácter agrario, pecuario y/o forestal. Al establecerse plazos de liberalización para esta clase de trabajador se ha ampliado el concepto de estacionalidad extendiéndose también a actividades o trabajos temporales relativos al petrolero o de la construcción.³

El "trabajador fronterizo" está definido como aquel trabajador nacional andino, que manteniendo su residencia en el país de emigración, se traslada habitual y continuamente a la región fronteriza de otro país miembro a prestar u ofrecer sus servicios laborales. La diferencia de esta figura de las anteriores radica en que lo determinante no está dado por el tipo de actividad a realizar sino por la condición residencial del trabajador. Tendrá libertad de circular y trabajar en el territorio fronterizo en cuanto sea un residente fronterizo. Regularizar la situación que en la práctica se ha dado siempre y encauzarla dentro de un proceso de desarrollo equilibrado es el propósito buscado con esta norma.⁴

Es importante señalar que en esta nueva Decisión se ha establecido un programa de liberalización gradual para cada clase de trabajadores contemplada en sus disposiciones. Con excepción de Venezuela, que tiene plazos diferenciados, en el resto de los países miembros, la entrada en vigencia se producirá en períodos de tiempo más acelerados. Las restricciones contempladas en las disposiciones internas de

³ *Idem*, Propuesta Sustitutoria, art. 7 y 21,1,b.

⁴ *Idem*, Propuesta Sustitutoria, art. 8. La discusión sobre la caracterización de esta clase de trabajadores ha sido zanjada por la existencia de normativas similares en las legislaciones internas de los países miembros.

cada uno de los países, referidas sea a la prohibición absoluta de empleo de extranjeros en ciertas o determinadas actividades o zonas, o la fijación de cupos o cuotas en el número de trabajadores extranjeros por actividad o empresa, también han sido objeto de periodización.

A la entrada en vigencia del nuevo Instrumento, todos los trabajadores clasificados como de "empresa", "temporada", "fronterizo" o "con desplazamiento individual" con contrato suscrito podrán residir, establecerse o circular libremente en cualquiera de los países miembros, previo trámite ante las Oficinas de Migración Laboral. Se establecen tres principios liminares de un Mercado Común: el de circular libremente a través de los países de la Comunidad, el de residir y el de establecerse.⁵ La libertad de circulación con fines laborales está sujeta a la entrada en vigencia de los diferentes plazos de liberalización, mientras que los otros dos principios estarán circunscritos en cada caso al tiempo de duración de las actividades a realizar en el país de inmigración. Todavía no puede hablarse de una total libertad de residencia y de establecimiento, por lo menos en el marco de este texto. Falta un marco general de residencia y establecimiento, tarea que próximamente se va a dar.⁶

Las restricciones que tengan los países en sus legislaciones, referidas a proporción de trabajadores extranjeros por empresa, regiones geográficas o ramas de actividad, deberán ser eliminadas a partir del 31 de diciembre de 2003 para los trabajadores migrantes andinos que a dicho efecto tendrán el trato nacional.⁷ Los trabajadores de temporada con el simple registro en una Oficina de Migración Laboral, sin visa previa, a partir del 31 de diciembre de 2004 podrán obtener permiso de estadía de hasta noventa días prorrogables, una vez al año para realizar las actividades con dicho carácter.

⁵ En las discusiones para la reformulación de la Decisión 116 surgió la dificultad de compatibilizar el término de "residencia" con las disposiciones migratorias internas de los Estados Partes. La conceptualización administrativa del término como una categoría migratoria específica de algunos de los países difiere de la empleada en las Convenciones Internacionales y aun en las normas constitucionales.

⁶ Se ha iniciado el estudio preliminar para elaborar y proyectar una Decisión referida a la formulación normativa de un Marco General de Residencia en la Comunidad Andina. En ocasión de los talleres nacionales realizados en los meses de agosto y septiembre de 2001 se ha distribuido a los gobiernos un anteproyecto preliminar sobre la materia.

⁷ Instrumento Andino de Migración Laboral, Propuesta Sustitutoria, art. 22. 2. La norma que en principio pareciera taxativa en el señalamiento del plazo para la eliminación de todas las restricciones contenidas en las legislaciones internas de los Estados en materia de actividades permitidas a los extranjeros, en este caso solo a los andinos, no es tal. Atendiendo al principio de gradualidad en la aplicación de las normas y de entrada en vigencia de los institutos creados en el marco de la Comunidad, el plazo allí establecido sería el máximo para el inicio de la eliminación de las restricciones.

Mas allá de los principios vigentes en la Comunidad Andina, y de una manera particular en el ámbito de la movilidad laboral de los trabajadores nacionales andinos en el espacio comunitario, ha de ser considerado que los países miembros pueden tener velocidades diferenciadas en la puesta en marcha tanto de las disposiciones como de los mecanismos de su implementación. Es el caso del Convenio suscrito entre Colombia y Ecuador el 24 de agosto de 2000. Bajo la denominación de Estatuto Migratorio Permanente liberaliza totalmente el ingreso y permanencia de los ciudadanos de cualquiera de los dos países en sus respectivos territorios por un plazo anual de 180 días.⁸ Para los restantes supuestos del trabajador con desplazamiento individual se prevé la liberalización progresiva a partir del 31 de diciembre de 2005, dependiendo la total liberalización para los que tengan una profesión, arte u oficio, de la adopción de medidas encaminadas a la certificación y homologación de títulos o diplomas.

La situación de la migración laboral irregular se la circunscribe en un contexto de previsión y de tomas de medidas por los países miembros para su adecuada solución mediante la instalación o reforzamiento de los servicios administrativos capaces de proporcionar a los trabajadores migrantes todas las informaciones que precisen para entrar regularmente en el territorio de otro Estado. Contrariamente a lo que se preveía en el texto originario del Instrumento, en esta oportunidad no se contempla un programa concreto de regularización de los indocumentados, dejándose librado a las decisiones que cada país miembro tome en caso que lo crea necesario.

Un instituto que sigue teniendo una importancia grande en la nueva versión del Instrumento es el de las Oficinas de Migración Laboral. Las funciones que se le asignan son la de ejecutar la política migratoria laboral de su país con relación a los trabajadores migrantes andinos, emitir la documentación de acreditación del trabajador, controlar y vigilar las actividades laborales, brindar información sobre las condiciones laborales y vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Instrumento. Para la consecución adecuada de sus funciones deberán establecer las delegaciones o dependencias necesarias y coordinar con las autoridades migratorias el control de permanencia del trabajador de temporada y del fronterizo. Se espera que en esta nueva instancia polí-

⁸ El Estatuto Migratorio Permanente establece en su "art. 1º. Los colombianos y ecuatorianos podrán ingresar sin necesidad de visa de uno a otro país, hasta por el término de 180 días en un año, de conformidad con las disposiciones vigentes en la materia de cada país, portando el documento de identidad, para desarrollar actividades con fines lícitos tales como comercio itinerante, deporte, cultura, tratamiento médico, estudio, ciencia y para ejecutar actos de comercio en concordancia con el artículo 58 del reglamento de tránsito transfronterizo aéreo y terrestre colombo - ecuatoriano".

tica de la vida comunitaria la implementación práctica de este instituto se vea facilitada. La mayoría de los países tienen dentro del Ministerio de Trabajo una dirección o un departamento encargado de las migraciones laborales. Las visas de trabajo para extranjeros se conceden previa vista y dictamen de esa repartición de trabajo. Las falencias para la atención de los casos derivados del cumplimiento del Instrumento serán las propias que actualmente tienen esas reparticiones públicas y la necesidad consecuente de su modernización. Más difícil resultará en el área propiamente migratoria. En esta área todavía se observa una gran dispersión normativa y de los órganos administrativos encargados de la inmigración.

Los principios y derechos estipulados en las normativas internacionales en materias de derechos humanos, laborales y sociales son reconocidos explícitamente a todos los trabajadores nacionales andinos.

La creación de un centro informático común con el objetivo de brindar los servicios de difusión sobre las ofertas y condiciones de trabajo en el espacio comunitario mantiene el mismo criterio desde la sanción del Instrumento original. En la reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina celebrada en La Paz (Bolivia) entre los días 6 y 7 de diciembre de 2001, se abordó el tema de la creación del Observatorio Laboral Andino y fue presentado un anteproyecto para su discusión en las instancias técnicas y políticas de los países miembros. De concretarse la iniciativa, este Observatorio deberá constituir una base de datos que recoja y sistematice información estadística, normativa y documental sobre evolución y tendencias del mercado laboral andino, programas de empleo. El sistema estaría conformado por seis secciones principales: normativa-documental, estadísticas, programas de empleo, empleo y capacitación, directorio y enlaces, contactos y debates.⁹

Las diferencias más notables de la nueva versión con la sancionada en 1977 podrían sintetizarse en estos puntos: se plantea una distinta concepción filosófica del fenómeno, producto de los cambios en los modos de producción con sus repercusiones en los mercados de trabajo y en la ocupación de mano de obra a nivel de la subregión y mundial; esta ampliado el ámbito de aplicación a todo tipo de trabajadores, con excepción de la administración pública mientras en el texto anterior el objeto principal estaba constituido por el trabajador calificado. Respecto de las Oficinas de Migración Laboral, las nuevas funciones ya señaladas se apartan de las originarias: en éstas las Oficinas, como entes operativos de los Estados con fuerte incidencia en el aparato productivo de su país respectivo, cumplían un rol gerencial tanto en la determi-

⁹ Acta Segunda Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina, La Paz, Bolivia, diciembre de 2001.

nación de la necesidad de la economía local de trabajadores, como en el proceso de contratación de los mismos. El establecimiento de un programa concreto de liberalización bajo los criterios de libre circulación, eliminación de restricciones y gradualidad, ha sido el paso trascendental que garantizará el proceso de integración.

Con la sanción del nuevo Instrumento Andino de Migración Laboral se iniciará un proceso, que en lo jurídico institucional será de cumplimiento obligatorio por los países miembros. Las contingencias que puedan suceder sea en el campo político, social o económico podrán o no tener su incidencia en la movilización de los factores de producción a mediano plazo pero el derrotero de la integración sociolaboral ya está dado. La vitalidad del proceso de integración se ve reflejada en los resultados de los compromisos institucionales asumidos por los países miembros. En los últimos años, entre 1996 y 2001 se han sancionado varias Decisiones que en su conjunto buscan crear las condiciones jurídicas adecuadas para la libre circulación de los nacionales de la subregión: la Tarjeta Andina de Migración (Decisión 391) común, complementada con el Reconocimiento de documentos nacionales (Decisión 503) y la Política comunitaria para la integración y desarrollo fronterizo (Decisión 459). Esta Decisión establece que es un objetivo fundamental elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones dentro de los ámbitos territoriales fronterizos, facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materias de infraestructura física, aduanas, migraciones y armonización de las normativas de los países miembros. A su vez otras Decisiones crean el marco adecuado para el establecimiento de las Zonas de integración fronteriza (Decisión 501) reiterando el denominador común en la temática cual es la de flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos. Se crean los Centros binacionales de atención en frontera (Decisión 502).

Otras medidas ya vigentes desde el 1 de enero de 2001 tratan sobre la supresión de visas para viajes de turismo y la posibilidad del uso del documento nacional como documento de viaje. Solo Venezuela se ha reservado su aplicación a partir de diciembre de 2004.

Las distintas velocidades en la toma de medidas en el proceso de integración reconocidas en la normativa comunitaria han permitido a que dos o más países vayan suscribiendo acuerdos para acelerar los tiempos. Ejemplo de ello es el tratado suscrito entre Colombia y Ecuador sobre migraciones, que de entrar en vigencia permitiría en la práctica a cualquier ciudadano de dichos países establecerse en el otro país por el término de seis meses por año para ejercer allí alguna actividad productiva.

Consideración final

El proceso de integración en el área andina revela la persistente voluntad de los países en su esfuerzo por construir un espacio comunitario. Ha habido una búsqueda permanente de los mecanismos para crear un orden jurídico regulatorio de sus relaciones interestatales.

Podrá objetarse que mientras no esté en marcha el mercado común andino, la libre movilidad de los trabajadores entre los países de la sub-región será de difícil y hasta conflictiva vigencia. Sin embargo, habrá que conceder razonabilidad a la tarea de crear todo el andamiaje jurídico institucional aun en esta etapa de lenta construcción de ese mercado común, de tal manera que cuando éste se dé en su plenitud tenga el denominamiento jurídico que lo sustente y lo contenga.

LUIS A. BOGADO-POISSON*

lbogado@ciudad.com.ar

Bibliografía consultada

- ANTEQUERA PARILLI, RICARDO, *Aspectos jurídicos e institucionales de las migraciones en Venezuela*. Ginebra, OIM, 1991.
- BOGADO-POISSON, LUIS, *El Pacto Andino y otros procesos de integración*. Buenos Aires, OIM, octubre 2000.
- BOGADO-POISSON, LUIS, *Análisis comparado de las legislaciones migratorias y laborales de los países de la Comunidad Andina*. Buenos Aires, enero 2001.
- COELLO, ENRIQUE, *Aspectos jurídicos e institucionales de las migraciones en la República del Ecuador*. Ginebra, OIM, 1992.
- COMISION EUROPEA, *Circular Librementre*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994.
- DIEZ DE VELASCO, MANUEL, *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid, Ed. Tecnos, 9^a edición, 1995.
- EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO, *Aspectos jurídicos e institucionales de las migraciones en Perú*. Ginebra, OIM, 1991.
- FONTAINE, PASCAL, *Diez Lecciones sobre Europa*. Luxemburgo, Serie Documentación Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2^a edición, 1995.

* Profesor de Derecho Migratorio en la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales, Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Secretario Académico de la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales (CEA-UBA).

- LEÓN, RAMÓN; KRATOCHWIL, HERMAN, *Inmigración, migraciones y desarrollo sostenido*. Punta del Este, Uruguay, Seminario Regional Latinoamericano, marzo 1993.
- MÁRMORA, LELIO, *Diagnóstico demográfico de Venezuela*. Quito, Ecuador, febrero 1982.
- MAYANSKY, ALBERTO H., *Problemática jurídica de los trabajadores migrantes*. Bogotá, Colombia, julio 1980.
- MAYANSKY, ALBERTO, *La dispersión en el ordenamiento jurídico y administrativo de las migraciones laborales*, en Memorias del Segundo Seminario Latinoamericano sobre políticas de migraciones laborales, Bogotá, Colombia, febrero de 1982.
- MICHELENA, A., *Inmigración ilegal y matrícula general de extranjeros en Venezuela*, agosto 1984.
- MONCAYO CRUZ, VÍCTOR MANUEL, *Aspectos jurídicos e institucionales de las migraciones en Colombia*. Ginebra, OIM, 1991.
- PÉREZ VICHICH, NORA, *Nosotros y los otros – Las fronteras del trabajo en el Mercosur*. Buenos Aires, Ed. Incasur, 1995.
- RIVERO ALIAGA, JOSÉ LUIS, *Aspectos jurídicos e institucionales de las migraciones en Bolivia*. Ginebra, OIM, 1991.
- ROMAGNOLI, GINO, *Estudio comparativo de la legislación migratoria en los países del Pacto Andino*. Ginebra, OIM, 1995.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (Compilador), *La dolarización en Ecuador, efectos sobre el comercio andino*, Lima, marzo 2001.

Legislación consultada

- Constitución Política de Bolivia de 1967 con reforma de 1994.
- Constitución Política de Colombia de 1991 con reforma de 1997.
- Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
- Constitución Política de la República de Ecuador de 1998.
- Constitución Política de Perú de 1993.
- Convenio 19 de la OIT sobre igualdad de trato (accidentes de trabajo) de 1925.
- Convenio 48 de la OIT sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes de 1935.
- Convenio 66 de la OIT sobre los trabajadores migrantes de 1939.
- Convenio 97 de la OIT sobre los trabajadores migrantes (Revisado) de 1949.
- Convenio 118 de la OIT sobre igualdad de trato (seguridad social) de 1962.
- Convenio 143 de la OIT sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) de 1975.
- Convenio 157 de la OIT sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1982.
- Convenio "Simón Rodríguez" de Integración Socio-Laboral. Segunda Conferencia de Ministros de Trabajo de los Países Miembros del Grupo Andino, Lima, Perú, 1973.
- Decisión 116 "Instrumento Andino de Migración Laboral", XVII Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Lima, Perú, 1977.

Decisión 113 "Instrumento Andino de Seguridad Social", XVII Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Lima, Perú, 1977.

Recomendación 61 de la OIT sobre los trabajadores migrantes de 1939.

Recomendación 62 de la OIT sobre los trabajadores migrantes de 1939.

Recomendación 86 de la OIT sobre los trabajadores migrantes (Revisado) de 1949.

Recomendación 100 de la OIT sobre la protección de los trabajadores migrantes de 1955.

Recomendación 151 de la OIT sobre los trabajadores migrantes de 1975.

Summary

The link between labour mobility and sustainable development has been widely discussed among Andean countries' governments. The "Instrumento Andino de Migración Laboral" was conceived as a tool for regional development.

At the time when the process of integration was starting in the region ("Acuerdo de Cartagena", 1969), the States, in a system of planned economy, were the primary movers in stimulating production. But due to the Countries' labour shortage, the mobility of workers in the region began increasing. In this context, guidelines regulating labour mobility flow within the region were introduced, which lead to the elaboration of the "Instrumento Andino de Migración Laboral". Both regional and global changes caused a number of revisions in this agreement with the introduction of new types of migrant workers, and the subsequent simplification of entry procedures to reduce undocumented migration.

estudios migratorios latinoamericanos

AÑO 16

AGOSTO 2001

NUMERO 48

Índice

ARTICULOS

- 235 Nuevas movilidades y antiguas categorías.
CATHERINE QUIMINAL
- 249 Migración, refugio y exilio: categorías, prácticas y representaciones.
DORA SCHWARZSTEIN
- 269 Historiografía española reciente sobre migraciones ultramarinas: un balance y algunas perspectivas.
XOSÉ M. NÚÑEZ SEIXAS
- 297 Cuba: expansión azucarera e inmigración. Una aproximación regional.
ABEL F. LOSADA ALVAREZ
- 329 Comerciantes griegos en Buenos Aires: el caso de los «golosineros».
MARÍA DAMILAKOU
- 369 Migración laboral de trabajadores paraguayos a la Argentina: entrada a los mercados trabajo y trayectorias ocupacionales.
MARCELA CERRUTTI - EMILIO PARRADO

Revista de Revistas - Críticas bibliográficas

Estudios Migratorios Latinoamericanos es una revista cuatrimestral publicada por el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA). Suscripción anual (3 números): R. Argentina, \$ 33; Resto de América, U\$S 33; Europa, Asia, África y Oceanía, U\$S 36. Recargo vía aérea, U\$S 16. Ejemplar simple: \$ 15.00. Números atrasados: \$ 15.00. Los cheques en U\$S deben ser girados sobre Nueva York.



CENTRO DE ESTUDIOS MIGRATORIOS LATINOAMERICANOS

Independencia 20 (1099) Buenos Aires | ☎ 4334-7717/4342.6749 | Fax: 4331-0832
E-mail: cemla@ciudad.com.ar - Internet: <http://www.scalabrini.org/~cemla>

The Regional Conference on Migration

Its evolution and current security context: the war on terrorism and human rights*

Introduction

The present article argues, among other questions, that the Regional Conference on Migration (RCM) should be seen as a process, a work in progress in search of its own identity. It postulates that RCM functionality and existence largely depend on the active participation not only of members but also of other actors who – though they do not strictly belong to its structure – have contributed to the achievement of RCM objectives and even to its very essence.

The explanation of this assertion requires, beside a view back to RCM nature and origins, an examination of developments in a context undermined by difficulties and obstacles, hitherto overcome partially. RCM is a relatively recent initiative, a process in quest of its own sense and identity, which explains in part the lack of documentary evidence to sustain exams and analyses. One of the few articles on the issue is "Reflections on the 'Puebla Group': in search of a pending dialogue".¹

Sources and nature of the Conference: about Puebla and the idea of a process

The Conference starting point was a meeting at Vice-ministerial level staged in the city of Puebla, Mexico, in 1996, as a result of a diplo-

* The present article was based on the notes prepared for the XXIV Inter-American Course on International Migration, Mar del Plata, Argentina, March 2002.

¹ "Reflexiones sobre el 'Grupo de Puebla': en búsqueda de un diálogo pendiente", in *Symposium on International Migration in the Americas*, Economic Commission for Latin America (CEPAL)/Latinamerican Demographic Centre (CELADE)-Population Division and International Organization for Migration (IOM), San José, Costa Rica, 4-6 September 2000, pp. 341-352.

matic initiative mainly fostered by the Mexican government. From the beginning, the Conference was intended to overcome the limitations experienced at different levels in the dialogue on migration issues.

The issue of migration had appeared – with more or less intensity, but increasingly – in Mexico-US bilateral agendas and also in agendas with and between other countries of North and Central America. The constant appearance was the corollary of opportunity as well as an overt reality: the across-border mobility of nationals of most countries had turned out to be not only a part of the social dynamics between neighbouring countries, but a phenomenon with regional extents.²

For some observers, the first conference – the one staged in Puebla – could have been the first and only meeting of the governments convened at the time,³ given the tensions between the different national approaches.⁴ At that juncture, it was not clear whether the dialogue at regional level could become a promising trend with particular characteristics and valuable extents from the perspective of countries of origin, transit and.

The Conference evolution and consolidation: a 6-year life

After more than six years of uninterrupted existence, it is indispensable to assess and question the pessimistic views of those who saw the initiative as a proposal with a brief lifespan. Over the time, the Conference has become a sound process with the increasing participation of countries concerned and underpinning presence of other stakeholders (international organizations, observer countries and civil organizations). However, we should not be extremely optimistic and fail to notice the difficulties encountered, which still influence its develop-

² A similar phenomenon occurred (though the analogy does not pretend to be perfect) with the Centro-American conflicts in the '70s and '80s, with far-reaching effects on all countries of the region. The best example of the "conflict regionalization" was the (so-called) "forced" displacement of significant migrant groups that drifted to different destinations but largely settled in all countries of the region, giving way to important refugee groups, both in and out of the region.

³ Probably this is the reason for having called it "Puebla Process" at early stages, thus referring to the Mexican city where it originated and the intention of transforming it into a continued process. These allusions are avoided at present because – having proven in fact its continuity – the process is intended to involve all participating countries.

⁴ ... the governments recognized the existence of differences between perceptions held in every country of the causes, dimensions and consequences of migration [...], in *Joint Communiqué*. I Regional Conference on Migration, Puebla, Pue., Méx., March 1996.

ment and even its existence and continuity. Many divergences still undermine dialogue and mutual understanding.⁵

Despite the difficulties, a seventh Conference took place in the city of Antigua Guatemala (Guatemala) in May 2002. Viability is tested at any stage of the process – the Vice-ministers' Conferences and any other event held within the conference's framework –. The organization of agendas and evaluation of commitments are part of the necessary, constant confirmation and relevance of governmental consensus, thus testing effective involvement in a field where governments pose tensions, contradictions and challenges at regional level.

As the participation of the governments of Northern countries (Canada, Mexico and USA), Central America (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama) and one from the Caribbean (Dominican Republic) consolidated, the Conference adopted a series of guidelines regulating the admission of member countries (closed for the time being) and observers.⁶

Notably, the active participation of observers along the whole process has contributed to accomplishments, especially in the cooperation field; that is the case of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) through the Latinamerican and Caribbean Demographic Centre (CELADE), the United Nation Fund for Population Activities (UNFPA), the Interamerican Commission of Human Rights (ICHR) and the governments of Argentina, Colombia, Ecuador and Peru. Other international institutions, such as the Interamerican Development Bank (IDB), have participated as well.

Furthermore, since the IV Conference held in San Salvador in January 1999, the governments involved have requested a more systematic technical cooperation to the International Organization for Migration (IOM). The organization had been participating as an observer, though the first Conference established that the Panamean government would eventually rely on IOM logistic support for the organization of a second meeting.

This request was followed by IOM involvement in the organization of a number of events. In San Salvador, the IOM was invited to take

⁵ [...] the challenge posed to the constitution of the Group was real and the doubts, resistances and uncertainties that came up at early stages had a natural explanation derived from the heterogeneity of countries convened [...], in CEPAL-BID-OIM-FNUAP, *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas*, San José, Costa Rica, septiembre de 2000, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre de 2001, p. 343.

⁶ Point 3, *Joint Communiqué*, IV Regional Conference on Migration, San Salvador, El Salvador, January 1999.

part in the working group in charge of the creation of the Virtual Conference Secretariat, which officially undertook functions in the V Conference, in Washington, in March 2000. At the VI Conference held in San Jose, Costa Rica, in March 2001, IOM put forward a proposal on "Terms of reference for the provision of technical support to the Conference", which laid the bases for approval of the creation of the Technical Assistance Unit (TAU), and became, in practice, the Conference Technical Secretariat.

Yet, it should be noted that this organizational structure results from a process which has undergone a series of changes. Participants of the II Conference, staged in Panama in March 1997, agreed on the creation of a Regional Consultative Group on Migration (GRC), which – since then – has been responsible for the fulfilment of the Conference agreements and, specifically, the implementation of the Action Plan. For this reason, the technical meetings of the Group are more frequent than the meetings of Vice-ministers, which instead take place on an annual basis, depending of the circumstances and according to the requirements of the Conference agreements.

Other major organizational change resulted from the agreement concluded at the VI Conference in San Jose, Costa Rica, in 2001, regarding the use of the term "Pro-Tempore Presidency" instead of "Pro-Tempore Secretariat" which hitherto referred to the role played by the host government of each Conference.⁷

The Conference objectives: forum, objectives, scopes and approaches

In its initial statement, the Conference defined itself as a forum for debate, exchange of viewpoints and experiences as well as promotion of regional cooperation. There was no clear reference to the fact that it was not a ground for decision-making. It was understood, however, that though *such governmental forum [...] did not pretend to generate commitments, it did intend to share experiences and information, and its framework came within the scope of international representation of attending governments.*⁸

⁷ Agreement 1, *Joint Communiqué* of the VI Conference in San Jose, Costa Rica, 22 and 23 March 2001. Thus, for instance, *At the end of the Seminar on "Modernization of Migration Administration and Border Cooperation" [November 2001], the government of Costa Rica handed the RCM Pro-Tempore Presidency to the government of Guatemala, as agreed on by the Conference Member Countries according to the annual rotative scheme among member countries* (in the web site of the RCM Virtual Secretariat, http://www.crmv.org/pagina_descripcion.htm).

⁸ In CEPAL-BID-OIM-FNUAP, *op. cit.*, p. 343.

Although in practice the definition of an agreed Action Plan (as the one that has been adopted since the II Conference in the city of Panama, Panama, on 13 and 14 March 1997) implies the existence of an area of consensus, it is necessary to draw a distinction between – at least – two kinds of resolutions: those related to the Plan instrumentation (a subject of the Conference itself) and those that transcend these limits, and are primarily connected with situations of a juridical nature that may involve the national legislative sphere.

Accordingly, the latter accurately stipulate that they come under the sovereign decision and juridical frameworks of each nation.⁹ This kind of resolutions, included in the Joint Communiqués (a non casual way of terming the documents issued at the end of every Conference) include concepts such as "invite the RCM members who wish so ...", "encourage member countries...", "encourage states ...", among others.

Amongst the Conference objectives, an aspect that should be emphasized is the introduction of changes in the traditional, limited views on migration. In their first Joint Communiqué, the participating countries agreed to:

1. *Boost the development and adoption of an integral, objective, long-term approach to the migration phenomenon, effectively addressing both its causes and manifestations.*
2. *Promote a better understanding of the regional and international migration phenomenon through specialized studies that permit identification and help the enforcement of measures tending to solve the situations that constitute its source or corollary.*
3. *Promote the economic and social development of the region ... the instrumentation of economic and social policies ... which, together with the international cooperation, can contribute to the attention to some of the causes of migration.*
4. *Recognize that migration can make a positive economic and cultural contribution to both countries of origin and destination.¹⁰*

The greatest value of the above assertions – which still lie in the spirit of the following Communiqués and documents – resides in the attempt to change the traditional approaches to the migration phenomenon. This does not mean that such changes have necessarily reached the policy-makers level in every country. However, they con-

⁹ Thus, it was reiterated, for example, that 7. We recognize that every country has the sovereign right to formulate and apply their migration law consistent with their respective national interests. [...], in *Statement of Viceministers for the Reinforcement of the Regional Conference on Migration (Puebla Process)*, V Regional Conference on Migration, Washington D.C., 24 March 2000.

¹⁰ *Joint Communiqué*, I Regional Conference on Migration, Puebla, Pue., Mexico, 14 March 1996.

stitute a fundamental reference that place the debate on migrations in a more complex perspective, articulated with development processes in a wider sense.

This approach can serve as a first move to counteract narrow views, usually the result of a policy based on the irregular migrants' violation of strictly administrative regulations due to their undocumented status. What causes a greater concern is that, in some contexts, such stances do not only persist, but sustain repressive policies derived in turn from legislations that have been modified with the expressed intention of sanctioning and penalizing undocumented migrants – especially the second-time offenders – therefore generating the "criminalization" of the phenomenon and the stigmatization – as criminals – of their leading characters.

Therefore, some sectors – particularly from the organized civil society – believe that the debate on migration governability in the region should be put in the right road, as a necessary pre-requisite of awareness and understanding of migration causes, and see the Conference as a qualified forum for such purposes. For example, it was recognised that the population displacement may be generated by short-term factors (as the so-called "natural disasters") but that, in any case, its deepest roots lie in the often asymmetric, unequal development patterns which exclude large population groups.

On the other hand, the Conference itself has reiterated, on a wide and consistent basis, the principles declared in the first meeting.¹¹ That is, migratory processes have positive effects and should be considered independently of the unwanted contexts where they occur, and the driving forces behind such processes are closely linked to both the living conditions in the place of origin and the unequal relations established with other societies.

1. *Immigration [sic] is a major component of the societies of all RCM member countries. Our nations are composed by the merging of cultures from the new and the old world. We hold the contributions of many countries and this [sic] make us dynamic, optimistic societies with a futurist vision.*

2. *We recognize and reiterate that orderly immigration [sic] continues to enrich the economic, political, social and cultural fabric [...] and [...] we believe in the maintenance of immigration regimes [...] providing immigrants and their families with the opportunities to ameliorate their lives; [...] orderly immigration entails a highly positive element for the continued construction of our societies.*

3. *We consider that migration is beneficial, both for people and countries of origin and destination. [...]*

¹¹ *Ibid.*

4. Likewise, we recognize that migration is a global, complex and historical phenomenon which results in part from tradition, asymmetries between economies and labour markets, the rapid population growth, natural disasters and other political and social factors.

5. We emphasize that migration is a transnational phenomenon and that we recognize the benefits of addressing it on a cooperative basis, as a region, and not in an isolated way.

6. We reaffirm that an integral, objective and long-term approach to migration is the most effective form of reducing any negative impact and reinforcing its multiple benefits.¹²

Not to lay aside the harmonization of the above objectives with the respect and indispensable enforcement of the human rights of migrants, the principle is reaffirmed by an enlightening article:

8. We reaffirm our respect for the dignity of all migrants. In this sense, we condemn the violation of the human rights of migrants and refugees, whatever their migrant status. We will spare no effort to eliminate such violations enforcing the relevant international agreements and norms. We will continue combatting the anti-immigrant stances, as well as discrimination and abuses against migrants and their families.¹³

The action plan and the Conference activities

As mentioned above, in the second meeting the Conference adopted an Action Plan organized around six subjects: 1. Migration Policies; 2. Links between Migration and Development; 3. Fight against Migrant Trafficking; 4. International Cooperation for the Return of Extra-regional Migrants; 5. Human Rights; and, 6. Technical Cooperation. The development of each subject required the identification of specific targets, implementing actions, activities and a schedule to ensure compliance of commitments as planned.

While the necessary evaluation of such compliance and historical developments exceeds the extents of the current article, it is worth noting that the V Conference agreed:

- That the activities to be developed in the year 2000 within the framework of the Action Plan will be oriented to the "consolidation of a sustainable view of the RCM future" based on the principles of dignity and security of as well as responsibility for the attention to the migration phenomenon.

¹² Statement of Vice-ministers for the reinforcement of the Regional Conference on Migration (Puebla Process), V Regional Conference on Migration, Washington D.C., 24 March 2000.

¹³ Ibid.

- (on) *The tailoring of subjects and activities of the Action Plan to proposals submitted to the VRM. Moreover, a request to the Pro-Tempore Secretariat for revision of the Action Plan in order to prepare a historical documentary record and a report on pending activities, which should be carried out before the next GRCM meeting.*¹⁴

The follow-up materialized under point 2 of the Joint Communiqué issued in the next meeting, where it was decided:

2. *To recognize the importance of the document "Consolidation of a Sustainable View of Future" submitted by the Pro-Tempore Presidency [a level that had been already modified at the time] for the RCM articulation process. In this sense, we accept the recommendation to restructure the Action Plan in two parts: Historical Action Plan and Action Plan in force, re-organizing the latter in three thematic axes:*

- a) *Migration Policies and Administration;*
- b) *Human Rights;*
- c) *Migration and Development.*¹⁵

In the author's opinion, this change did not mean that the subjects included in the first part disappeared from the agenda of concerns; in fact, priorities had been redefined. In any case, the substantive items (as those related to Migrant Trafficking and Return of Extra-regional Migrants, which did not appear in the second case) were included in or assimilated by the three thematic axes. Meanwhile, the issue of Technical Cooperation should be seen rather as a cross-cut dimension of the support needed to achieve the Conference objectives and fulfill the thematic axes. The whole is proved by the agreements of the Joint Communiqués issued in Washington and San José meetings, which devoted an important space to both subjects. An agreement was reached in the last meeting on:

3. *Incorporation of the component "Migration and Health" into the issue of Human Rights under the Action Plan in view of the steps taken on this component by other international forums with the involvement of governmental officials from the health area. Likewise, inclusion of the components "Migrant Integration and Insertion" and "Border Cooperation" in the issue Migration and Development of the Action Plan.*¹⁶

Since 1988, at least eight Seminars and Workshops have been carried out with the purpose of implementing the Plan. The meetings in

¹⁴ *Joint Communiqué*, V Regional Conference on Migration, Washington, D.C., 23 and 24 March 2000.

¹⁵ *Joint Communiqué*, VI Regional Conference on Migration, San José, Costa Rica, 2 and 23 March 2001.

¹⁶ *Comunicado Conjunto*, VI Conferencia Regional sobre Migración, San José, Costa Rica, 22 y 23 de marzo de 2001.

question were held in different countries of the region by officials from member governments and international organizations, academics and representatives of the civil society.

Recent risks and threats: national security, border security, and fight against terrorism

We should underline a risk present in the course adopted by the Conference lately. It cannot be denied that the events taking place in the region and somehow connected to people mobility have produced an impact on the topics discussed by the Conference. The phenomena known as "natural disasters" suffered by some Central American nations have generated particular concern on account of their consequences over migration dynamics.

One of such motives for concern is that migration policies might either emphasize or curtail for the victims the possibility of arriving to potential destination or transit countries, without implementing the necessary measures to alleviate the situation in the places of origin. It is clear that meteorological phenomena cause destruction as long as the affected populations are not prepared to prevent their consequences and, even less, to recover from the damage. This is the reason why the governments in question have a primary responsibility to deal with these events while at the same time, as a result of their limited or plainly weak institutional power, they have to rely on international co-operation through an effective resource management – within the context of shared responsibility – and on emergency procedures to reactivate the distressed areas and communities.¹⁷

However, the main risk nowadays derives from the aftermath of the events of 11 September 2001 in the cities of New York and Washington, USA. Since then, the US government has significantly altered its perspective about foreigner admission, stay, and mobility in its territory, as well as about border control. The concepts of "national secur-

¹⁷ The concept of the "responsibility" shared by the international community has been expressed by institutional actions and frameworks (juridical, for cooperation, for channelling different resources, etc.) in view of phenomena such as those giving rise to refugee flows. In these processes, while the primary responsibility of the countries of origin is still accepted, a concerted action for the assistance and protection provided by other countries, international bodies, and civil organizations is then implemented in order to find solutions to emergency situations and humanitarian crises. An antecedent can be found in the International Conference on Central American Refugees (CIREFCA - Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos) and its action plan to deal with the issue of refuge in the region during the '80s.

riety", "border security", and "fight against terrorism" have not only monopolized the attention of the official discourse but also permeated corporation policies and operations related to immigration.

Although these views are opposed by the current debate in USA, in general the impact produced by the Sept. 11th events seems to dominate humanitarian concerns. Moreover, they have hindered the development of certain processes, as in the case of the negotiations to conclude a migration agreement between the American and Mexican governments, begun in February 2001.

The RCM could not stay out of this development. Thus, the Joint Communiqué of the recently held VII Conference expresses the Vice-ministers' solidarity with the *Government and people of the United States of America for the human losses and material damage ... and encourages the RCM member countries to continue giving their support ... To acknowledge the significant role played by migration policies concerning regional security, and welcome actions to this end within the full respect for the human rights of migrants, clearly distinguishing the treatment between beneficial and positive migration flows from those individuals and groups pursuing terrorist goals and other criminal ends. In this sense, they (Member countries) have passed the attached Declaration against Terrorism*".¹⁸ In fact, this declaration becomes then the new reference framework for migration policy and decision making,¹⁹ with the argument of tightening security through actions aimed at preventing and counteracting terrorist acts.²⁰

Civil organizations within the Conference framework: from national networks to the regional network

As Mohar states so accurately, "Even though the Puebla Group is a governmental forum, since its beginning it has been escorted by several NGOs from its Member Countries".²¹ Nevertheless, this statement has to be delimited, since this process has followed different courses, both regarding modes of expression and level of participation.

On the eve of the first Conference, held in the Mexican city of Puebla in 1996, the binational Mexico-U.S. Advocates Network – com-

¹⁸ VII Regional Conference on Migration – Joint Communiqué, Antigua Guatemala, Guatemala, 30 and 31 May 2002. Highlighting by the author.

¹⁹ In particular, exchange of migration information, tightening of security measures when issuing travel documentation, greater convergence of migration policies and visas, among others.

²⁰ See Declaration against Terrorism, Regional Conference on Migration, Antigua Guatemala, Guatemala, 30 and 31 May 2002.

²¹ In CEPAL-BID-OIM-FNUAP, *op. cit.*, p. 344.

posed of several Mexican and American organizations dealing with migration matters – launched an initiative urging *nongovernmental bodies, researchers and scholars interested in the migration phenomenon* to make a pronouncement in view of the first meeting of the regional governments to discuss the issue.

This call led to the "Resolution of Nongovernmental Bodies on the Issue of the Migration Phenomenon presented to the Authorities responsible for Migration Policies in Central and North America gathered in the city of Puebla on 13-14 March 1996". In a way, the title of the document reflects the course of action which had to be followed at the time, namely, the individual submission of the document to the official delegations, without any representative from the organizations who participated in the Vice-ministerial forum.

From this very first proposal, the civil organizations took a stand by which they exhorted the Conference member governments to approach the migration phenomenon comprehensively, considering all variables and deep roots. Furthermore, governments were invited to search for solutions to this phenomenon in different terms and value the need of concluding international instruments to protect the human rights of migrants, implementing firm and effective policies and mechanisms to eradicate repeated violations.

Since then, these civil bodies gave origin to a process by which they got closer to and increasingly participated in the Conference activities. Thus, as from the first Technical Meeting, staged in Mexico City in October 1996, an exchange and informal dialogue were held with the participants of the mentioned event prior to the Second Conference (Panama, March 1997). A Resolution was submitted at this last conference, highlighting the concerns postulated from the inception of the process but ratifying the interest in maintaining the dialogue with the governmental agencies, still carried out informally.

At that time, the civil organizations of the region represented by the attending Delegation regarded their presence in and cooperation with the activities performed by the Conference not only as possible but, even necessary. This opinion was founded on the fruitful experiences produced by other regional processes, such as the CIREFCA, born in the decade of the '80s to attend to the requirements of Central American refugee populations.²²

Accordingly, the exchange and participation process followed a growing, positive course. At the third Conference (Ottawa, 1997), the Canadian government favoured opening a sphere at the meeting so that civil organizations could formally submit their resolution before

²² See footnote n. 17.

the official delegations. This document includes declarations and specific proposals about the major issues addressed by the Action Plan adopted by the Conference in Panama, pertaining to Migration and Development, Human Rights, Gender, Women and Migration; it includes also a final paragraph on the cooperation and participation mechanisms for organizations.

As a result of this proposal, organizations of the civil society have participated actively and constantly in the subsequent meetings, seminars and workshops comprised by the Action Plan. At all levels, recommendations have been put forward, as can be easily seen in the Joint Communiqués issued at the closure of each Conference:

[Member countries stated]

[the need to] consider the way in which these organizations could collaborate when implementing the Action Plan ...

To continue with the practice we have initiated of saving time at the Vice-ministerial meetings for the consultation with representatives from non-governmental organizations ...

[They] reiterated their support to the significant dialogue with representatives from civil society organizations ... as well as the importance they attach to the fact that these organizations continue participating in the information exchange activities thus contributing to the fulfilment of the Action Plan objectives ...

[They] agreed to involve the civil society in these efforts, including non-governmental organizations ...

[They] acknowledged the successful work of the Regional Network of Civil Organizations for Migration (RROCM – Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones), especially the Seminar "Principles on Minimum Standards and Procedures for Migrant Detention, Safeguard, Deportation / Expulsion, and Reception" and reiterated their support to the meaningful dialogue with representatives from civil society organizations, while congratulating themselves on the strengthening of the cooperation to reach shared objectives ...

[They thanked] the work of the Regional Network and took note of its recommendations and proposals, in particular the draft document named "Regional Guidelines for the Protection of the Human Rights of Migrants in Interception, Detention, Deportation, and Reception".²³

At the Conference which took place in San Salvador (El Salvador) in 1999, the organizations decided to become the Non-governmental Network for Migration. In this capacity (on behalf of regional councils, forums, coalitions, coordinated bodies, and organizations), the Net-

²³ Several Joint Communiqués.

work introduced a resolution emphasizing several aspects of the thematic axes and adding specific considerations on Migration Policy. Concerning gender and migration, the Network made concrete recommendations to carry out its own diagnosis on the conditions of migrant women and children in the region, with the aim of actively contributing to the development of the Seminar on the topic, which was staged at the same city in February 2000.

However, the Network underwent various changes both in essence and practice at the V Conference (Washington, March 2000). On the one hand, it was now christened "Regional Network of Civil Organizations for Migration" (RRCOM - Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones), among other reasons, to re-assert itself as a regional group composed of national networks and/or coordination bodies of civil organizations concerned with different aspects of the migration phenomenon. On the other, the Network formulated its own Action Plan which – while including topics related to the Conference Plan – considered specific issues with the purpose of relying on its own guidelines and priorities to direct the activities and commitment of the member organizations.

Anyway, the most remarkable action was the submission of a proposal before the V Conference, which was welcomed by the Governments and expressed the intention of "*elaborating a Declaration of Principles on Minimum Standards and Procedures for Migrant Detention, Safeguard, Deportation/Expulsion, and Reception, providing a basic reference framework to protect the human rights and dignity of migrants in these situations*".²⁴ The initiative was rooted in a position shared by the network members since in each country official intervention differs greatly and might be linked to legal gaps, maltreatment, and violations of the human rights of migrants.

The Network called for a joint Seminar aimed at offering a regional viewpoint of the current practices addressed to unauthorized detention, safeguard, deportation/expulsion, and reception unauthorized migrants. In this regard, the Conference members stated that

...the intention of these organizations to formulate a series of minimum norms on migrant detention and repatriation in the region, as well as their interest in convening a seminar on the topic were duly taken note of ...²⁵

²⁴ See *Proposal submitted by the Regional Network of Civil Organizations for Migration*, on the occasion of the V Regional Conference on Migration, Washington, D. C., 22 March 2000.

²⁵ *Joint Communiqué*, V Regional Conference on Migration, Washington, D.C., 23 and 24 March 2000.

The position of the Network members derived from national diagnoses integrated at the regional level, whose elaboration required a determined support by governments so as to watch and record the procedures in force. Accordingly, the authorities agreed to

... incorporate into the Action Plan the initiative "Regional Guidelines for the Protection of the Human Rights of Migrants in Interception, Detention, Deportation, and Reception" submitted by the Regional Network of Civil Organizations for Migration; and to facilitate the access to information and to facilities lodging migrants in the situations described above for the research sponsored by the Network, as far as practicable and in agreement with each national legislation.²⁶

A Seminar was held in the city of Guatemala in November 2000 and some preliminary results of the diagnoses were shown. The need to name the instrument "Guidelines" instead of "Standards" from then on was also postulated. In fact, formulating these guidelines turned out to be a longer and more complex process than expected. Undoubtedly, such process requires the most comprehensive perspective possible on what is happening in every country; however, the activities of diagnosis elaboration and contribution gathering for the core of the proposal was not equally smooth and complete in every case. In spite of these drawbacks, the process has been extended. At the VI Conference (Costa Rica, 2001), a status report was submitted whereas a more resolute participation by governments was urged.

Against this background, and thanks to the unyielding effort to complete both national and regional diagnoses throughout 2001-2002, the Network produced a brief activity description and progress report of the Draft Guidelines at the VII Conference (Antigua Guatemala, May 2002),²⁷ action for which the official delegations gathered were explicitly thankful:

[they] ... welcomed ... the submission of a document elaborated by the Regional Network of Civil Organizations for Migration about its timely considerations for the three thematic axes of the RCM Action Plan.²⁸

This document had been subjected to the individual consideration of each member country, some of which had already expressed their

²⁶ Point 15, *Joint Communiqué*, VI Regional Conference on Migration, San José, Costa Rica, 22 and 23 March 2001.

²⁷ See *Declaration of the Regional Network of Civil Organizations for Migration before the VII Regional Conference on Migration*, Antigua Guatemala, Guatemala, 30 May 2002.

²⁸ See *VII Regional Conference on Migration - Joint Communiqué*, Antigua Guatemala, Guatemala, 30 and 31 May 2002.

opinion. Each Government was asked to complete them so as to achieve a concerted version which will be submitted before the participants at the VIII Conference to be held in Mexico in 2003.

Finally, the Network has preserved an independent stance, criticizing the migration situation in the region. Notwithstanding this criticism, its attitude has been respectful but firm when pointing out conditions which might endanger the situation of migrants. This position was shown, for instance, at the VII Conference, as a result of the unusual weight attached to the topics of security and fight against terrorism, not only during discussions but in the agreements included by the Joint Communiqué as well.

At this event, the Network voiced its concern *so that both the RCM Agenda and Action Plan keep the accent on the nature, characteristics, causes, and consequences of the migration processes ... while it encouraged the governments assembled to address the issue of migration from a broad and comprehensive perspective, without straying when subordinating priorities to topics characteristic of other public policy agendas, such as the national security, the fight against terrorism, the fight against drug trafficking, among others.* Furthermore, the Network declared that *a risk which is inherent in the inclusion of the issue of migration in these agendas is the aggravation of xenophobic, discriminatory, and racist attitudes and positions, in addition to fuelling the criminalization of the migration phenomenon.*²⁹

Besides, it drew the participants' attention to the emergence of flows in the region, originated by the sociopolitical instability or the open conflict in border or close areas. The levels of generalized warfare in the neighbouring Colombia or the recent developments in Venezuela have started to take their toll in different ways on some countries of the region. Moreover, to the arrival of rural population groups to Darien in Panama, it has been added a little known stream of Colombian nationals coming to Costa Rica, whose presence and insertion requires the adoption of policy criteria respecting their rights and guaranteeing their access to humanitarian relief mechanisms, but demands also the integral analysis of the phenomenon and its regional effects. In this sense, the Network exhorted both the member countries and the Conference to implement preventive measures supplementing those needed to face the South-South flows, such as the long-standing Nicaraguan displacement and modern Colombian movements to Costa Rica.

²⁹ See *Declaration of the Regional Network of Civil Organizations for Migration before the VII Regional Conference on Migration*, Antigua Guatemala, Guatemala, 30 May 2002.

As conclusion

The Regional Conference on Migration has proven to be a meeting and discussion forum to address the current and underway conditions of the migration phenomenon both in North and Central American countries and the Dominican Republic for the Caribbean area. Throughout its seven-year life, the Conference has consolidated itself as a process, attesting to its continuity and strength as a long-lasting initiative.

Nevertheless, this process has met many hindrances. One of the elements which provides its rationale has also become a recurrent setback for its sustainability – the heterogeneous conditions in and means of the member countries. The call was conceived as an approach by all the countries of the region to overcome the restrictions imposed by bilateral agendas, implemented mainly by binational commissions, or at best, subregional forums.

The increasingly regional nature of migration was an argument in favour of the proposal. However, the divergent institutional competence of the Governments and the agencies formally in charge of managing the migration phenomenon has become a limitation for the dialogue among peers. It is an unquestionable truth that the asymmetries in power and the contrast in resources operate against a harmonious, flexible process meeting the requirements of all the participants equitably.

Against this background, the Conference Agenda and Action Plan have experienced some swings and fluctuations. We should add the weakness caused by the lack of operational continuity, patent when administrations change. It is usual for many agreements to get delayed or straightly dismissed owing to the cycles of the members in charge of enforcing them, which generally leads to a new beginning or negotiations for some processes.

An example of this tension can be found in the situation experienced since last year as the issues of security and fight against terrorism, fundamental concerns for US policy, have dominated the RCM Agenda. An implicit risk when the hegemony is exercised by one of the countries upon the Conference task is – as the Network warned – the diversion of activities and agreements from the central focus, which is the migration phenomenon in the region, plus the imposition of other public policy agendas on the migration programmes.

The role of civil organizations within the RCM framework has been growing and active. From the declaration of principles at the beginning of the process to the cooperation and joint work, the Network activities have contributed to achieving the ends of the Conference. The critical posture has not been limited to denouncing and specifying is-

sues in disagreement with the RCM work; to the contrary, it has been aimed at seeking dialogue and networking to make headway in operations reconciling interests and perspectives. In this connection, the proposal of guidelines represents a positive outcome, since in spite of the obstacles faced until the present it may result in effective sharing of principles and practices. Then, their implementation will ultimately depend on governments subjected to the scrutiny of each society.

MANUEL ÁNGEL CASTILLO*

Summary

The present article describes and analyses the origin of the Regional Conference on Migration, its nature, evolution and consolidation as an ongoing six-year process. The author offers a critical examination of the possibilities of achieving the original objectives, aware of the approaches and limits the process leaders must confront. The article also deals with the principal obstacles encountered by governments throughout the various stages and levels involved. One of the sections deals with the relationship and the role played thus far by civil organizations involved in migration activities in the region: their involvement has been growing and they are now grouped in a Regional Civil Organizations for Migration Network. They are not just limited to setting guidelines and standards for the Conference Action Plan, but, from a critical perspective, they participate and actively contribute to the achievement of its objectives. Finally, the article reflects on the challenges and on the obstacles affecting the process in the current socio-political environment which gives priority to the demands of security and antiterrorism at the expenses of the relationship between migration, social development and the human rights of migrants, which are the turning points of the Puebla Action Plan.

* Professor-researcher of the Centre of Demographic Studies and Urban Development, El Colegio de Mexico. The author acknowledges the support of Ana Cristina González, as well as the technical team of Sin Fronteras, I.A.P., in the search and organization of base documents.

The favorites of the Twenty-First Century: Latin American Immigration in Spain

Introduction

Foreign immigration in Spain has gained strength during the last decade of the twentieth century and it is bolstering demographic growth. At present, the main cause of this demographic increase is not the endogenous growth of the population living inside the country (either national or foreigner), but the arrivals. We refer to the migratory flows coming from abroad, composed mainly of foreigners but also by returning migrants. Between 1991 and 2000, this has been the most powerful engine as far as resident increase is concerned. The time for the so-called "social reproduction of the Spanish society" has come. In this turn of the century, migration balance is more significant than natural growth.¹

Besides its contribution to the immediate and visible population growth, immigration is covered by the media in such a way that it diminishes the clarity of mind required for less evident, farther-reaching demographic analysis. Sociologists and economists have more visibility thanks to their remarks on the political and labor impact of foreign immigrants on the Spanish society. While demographers do refine their arguments, the sense of urban insecurity felt by citizens and the urgent need to fill the empty or unattended labor niches darken patient calculations. In a demographic projection for a twenty-year period, at least five general elections fit; it is a time span which goes beyond the endurance of both voters and political parties.

¹ The role of migration in the population growth and its impact upon the demographic structure of a country has already been studied and debated in USA, OECD and EU. On the other hand, in referring to Catalonia and Spain, Ana Cabré *et al.* have called this demographic evolution "the Complex System of Reproduction", relating it to what Van of Kaa had termed the "Second Demographic Transition" in 1987.

Throughout the twentieth century, Spanish population has increased of about 22 million inhabitants, and natural growth has been the dominant factor. Moreover, had it not been for emigration, population in the mid-1980s would have been higher than census results by more than three millions. The residents of the most aged regions now complain about that loss. Emigration, first toward America and later toward Europe, is the cause of a lower demographic increase and the explanation why many of these Autonomous Communities are nowadays demographically weak, unbalanced and aged. But in the hinges of the new century the tide has turned and natural balance, still slightly positive, is no longer the main contributor to the increase in the volume of the population; rather, it is international immigration the variable adding more to population growth. Besides the African neighbor, Latin America and Europe restore to Spain a good amount of the human resources needed. It is the return of Spanish migrants who moved to Latin America (1950s and 1960s) and to Europe (1960s to mid 1970s). It is the unexpected refund of a historical debt.

Immigration from Latin America

Any researcher interested in immigration to Spain has plenty of good reasons to consider the analysis of the Latin American flow. Such analysis unveils the bond with the past, discovering how much restitution and how much gain there are in the current flow; how many migrants share the same historical nets in the new fabric of the social web. In addition, the interest lies in comparing the "educational quality" of the human resources that left, with the training and skills of those who arrive, always keeping in mind the time elapsed and the circumstances, the roles reserved for them in the segmented work markets, and their social achievements.

But the return migration of retired persons coincides with that of the following generations, their children and grandchildren. Therefore, another research incentive will be to value the importance of returnees. Returns are embedded in the new flows which bear no demographic bonds with past emigrants. Over and above the historical, economic and sociological balances, there is an anthropological dimension. And this dimension points toward a smoother or more difficult integration, depending on the place of origin and on the duration of the migration project. In short, we should compare instances of social, political and economic impact and trace the links between the past of the Spanish emigration to Latin America and the present of Latin American immigration.

It is also noteworthy to study Latin American immigration since it is "preferred" – almost requested and wished for – by the Spanish society. These migrants are chosen so as to eliminate the dependence on Moroccan manpower for agriculture and construction, as well as to avoid the cultural clash with other religions. Either way, what is certain is that few hide their predilection for Latin American immigrants. Managers and politicians, Catholic organizations and teachers prefer them. It is true that not all Latin Americans are seen alike since some are more praised than others; but, in general, Latin Americans (together with East Europeans) appear in the collective image as the less strange and unfamiliar foreigners and as those with whom coexistence is easier.

The aim of this article is to show how the preferences of the Spanish society for one type of immigration or the other in the labor market and the social arena explain the Latin American boom, in general terms. These preferences have taken different forms inside and outside the Spanish society. In Latin America, the Spanish political transition has won renown thanks to the media dissemination of the image of the Autonomous Communities and the call for the vote for expatriates. This image projected abroad has translated in the strategy of investing Spanish capital in Latin America. The combination of political and economic factors has fuelled the expectations of emigrating to Spain and this attraction has been reinforced by the incorporation of Spain in the European Union.

The indicators used to account for these predilections in Spain are not only opinion polls and qualitative studies, but also mixed marriages and the integration of Latin American nationals into the legal corpus of Communities. This legal status goes hand in hand with the historical links developed by the emigration from Spain (and Italy as well) to Latin America. Lastly, the preferences shown by the Government are clearly expressed in the legislation and bilateral agreements signed in recent years – from the first Immigration Law sanctioned in 1985 to the latest law approved in 2000.

However, we are mainly interested in how this bet on the "Latin-americanization" of immigration is expressed in statistics, and we will therefore try to trace the impact left by political decisions on statistical data through the analysis applications and regularization management. Governmental procedures reveal that the rejection rates for applications submitted by Latin American immigrants are much lower than those for Moroccan and Algerian nationals. It is well known that public opinion translates into votes, and citizens carry their prejudices to the ballot boxes. Common language, religious similarity and historical links with Latin America through migration and economic investments are some of the (more or less superficial) reasons behind the preference for Latin Americans.

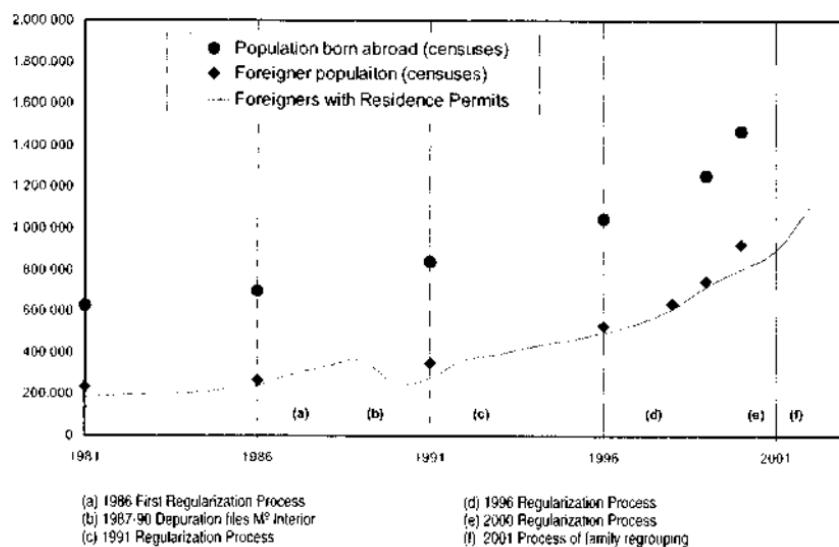
It is constantly stressed that the Spanish society has to resort to immigrants because of the scarcity of manpower; immigrants are needed for the agricultural and tourist seasons. Nevertheless, this scarcity is also reflected in the demand for care workers and domestic servants. Of course, the acknowledgement of these evident needs does not exclude ambivalent attitudes and feelings towards the coexistence with migrants. Labor market shortages collide with the social, political and cultural uncertainties of natives. The cultural aversion to immigration is manifested mainly through the dislike for Islamic religious practices and the association of Peruvian and Colombian immigration with crime. Cultural identity and urban insecurity are two of the elements breeding violence, either open or covert, against foreigners coming from poor countries. As a result, the Spanish government is under pressure from both sides.

Social discrimination is noticed in housing and working conditions (exorbitant prices and labor exploitation). Perhaps the clash between the profit made from lower class workers and the cultural rejection of the "third-country" foreigners relate to the fear of looking at the mirror and recognizing oneself in past migrations; and to the blindness to change and evolution, suffered by all cultures. The negative image of Spanish emigration, of a past of misery and lack of freedom, colors the attitude toward immigrants arriving nowadays to Spain, a gateway to the European Union. Without further inquiries, it is assumed that the values of tolerance and freedom are a heritage from the European culture, and are absent from, or incompatible with, other civilizations.²

Consequently, preferences and history unite in the current immigration policy implemented by the Spanish government. In the present article, we will delve into the empirical impact produced by this policy, upholding the thesis that both this policy and internal demand are the main reasons underlying the increase of Latin American immigration to Spain. While it is true that conditions in the countries of origin have worsened – as in the case of Argentina or Colombia in 2002 – or do not show signs of improvement – as in Ecuador or Peru – we will still argue that pull factors, particularly the Spanish labor market, are the main factors drawing workers to Spain. We postulate that an economy strengthened by this governmental policy generates a selective demand for migrants in some countries and not others.

² Recently, Amartya Sen demonstrated thoroughly that this is not the case. See the translation by Francisco Suárez of the article *Human Rights and Asian Values*, «Anales, Class», 35, 2001. Department of Law Philosophy, University of Granada. In a more general way, see, of the same Author, the book *Development and Freedom*, Barcelona, Planeta Eds., 2000.

Graph 1 – Spain. Immigrant population



Source: Authors' elaboration based on: INE. Censuses and Censuses of Population. Taken at 1/1
Ministry of Interior; Police General Bureau (stocks at 1/1)

Immigration to Spain did not follow this pattern during its short history, i.e., internal policies have not always been imposed on migration dynamics generated elsewhere. Until well into the 1990s, the closeness to Morocco was the major factor. However, when on February 2000 the racial conflict of Almería (in the region of El Ejido³) broke out, public authorities decided to replace Moroccan immigrants with immigrants from Latin America or at least they explicitly suggested diversifying immigration according to place of origin, avoiding an excessive dependence on Moroccan workforce and the integration problems experienced by the Arab community. On 1 January 2000 there were 162,000 legal residents of Moroccan origin, while immigrants from Latin America hardly amounted to 150,000. By the end of 2001, 285,000 Latin American nationals were legally living in Spain, amply surpassing 235,000 Moroccans. Our estimates foresee that, by December 2002, the trend toward the "Latinamericanization" of foreign population in Spain will be reinforced. This trend will continue and in only three years Latin Americans are expected to triple while Moroccans will hardly double.

³ Racial conflicts occurred in the town of El Ejido (South-east of Andalucía, state of Almería), in February of 2000, between North African agricultural day laborers and the Spanish farmers. See the article of Ubaldo Martínez Veiga, 2001.

Table 1 - Spain. Immigrant population

Date (1/1)	Residence permits	Censuses (at 1/1)	
		Foreigner	Born abroad
1981	183.422	233.082	625.907
1982	198.042		
1983	200.911		
1984	210.350		
1985	226.470		
1986	241.971	266.041	697.187
1987	293.208		
1988	334.936		
1989	360.032		
1990	249.559		
1991	278.796	350.062	840.594
1992	366.752		
1993	393.100		
1994	430.422		
1995	461.364		
1996	499.773	527.532	1.051.582
1997	538.984		
1998	609.813	637.079	
1999	719.647	748.953	1.259.054
2000	801.329	923.879	1.472.458
2001	895.720		
2002	1.109.060		

Source: Ministry of Interior; Police General Bureau (stocks at 1/1);
 INE. Censuses and Censuses of Population. Taken at 1/1.

Statistics muddled by regularization

There were 1,109,060 foreign residents at the end of 2001 (Graph 1 and Table 1). This is the official figure of residence permits, upon which our analysis, covering the period between 1990 and 2001, will be based; specifically, the article will focus on the short period going from 1990 to 2001. However, the statistics based on administrative permits are not the most reliable ones, as shown in Graph 1.⁴

⁴ In 1990 the Police General Bureau screened the oversized files of residence permits. After that, the comparison between census and administrative data shows the omission of the second one.

Undoubtedly, a different scenario will emerge at the end of 2002, when the results of the two regularization processes (Regularization Program 2000 and Arraigo Program 2001) have been entered. Figures concerning Latin Americans will increase as they appear prominently in the two regularization programs.⁵

From statistical analysis it emerges that the social and demographic composition of foreign immigration have undergone changes in the last decade of the twentieth century, and migration inflows have grown for the past five years. This situation illustrates the convergence between the economic boom and the impact of control policies on size and selection of flows. Thus, we find acceleration in inflows and variation in the nationalities of the resident foreign population, with a visible participation of Latin American immigration.

Development of immigration by country of origin

From Europe to Latin America through Africa

At the beginning of the 1990s, half of the foreign residents in Spain were European; by the end of the millennium, such proportion had decreased to 37 percent and will probably remain a third of the total for the next few years, after adding the results of the regularization process (Table 2). This decline in the proportion of immigrants arriving from European countries does not indicate an absolute decline of European immigration – it only reflects the fact that other flows have grown more vigorously. Within Europe, it is non communitarian immigration from Eastern Europe (Rumania and Ukraine) that has particularly increased for the last two years.

Immigration coming from the African continent, in particular from Morocco, has replaced the loss in percentage by the Europeans during the last decade of the twentieth century. If in 1991 African immigration represented a 17 percent of the total, in 2001 this percentage was ten points higher. After the 2000 and 2001 regularizations are included, the number of Africans among the legal residents will be lower.

In nine years (1991-2000), the number of European immigrants doubled – from 180,000 to 360,000. During this same period, African immigration quadrupled, going from 60,000 to 260,000. The 1990s have been the decade of Moroccan and, by extension, of African immigration.

Yet, another scenario is opening up: that of the Latin American immigration. Although the proportion of Latin American foreign popula-

⁵ See Table 5. However, such data are still provisional at the time of this writing.

Table 2 – Spain. Residence permits to foreigners (at 1/1)

Country of nationality	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL	360.655	393.100	430.422	461.364	499.773	538.984	609.813	719.647	801.329	895.720	1.109.060
Africa	62.925	71.298	79.422	82.607	95.725	98.820	142.816	179.487	213.012	261.385	304.098
Morocco	49.513	54.105	61.303	63.939	74.886	77.189	111.100	140.896	161.870	199.782	234.937
America	83.257	89.314	96.844	103.324	108.931	121.268	126.959	147.200	166.709	199.964	298.847
North America	14.274	15.237	15.404	15.647	16.031	16.923	14.577	16.997	17.138	15.020	14.995
United States	13.184	14.160	14.330	14.528	14.889	15.701	13.345	15.563	15.687	13.743	13.718
Canada	1.090	1.077	1.074	1.119	1.142	1.222	1.232	1.434	1.451	1.277	1.277
Latin America	68.983	74.077	81.440	87.677	92.900	104.345	112.382	130.203	149.571	184.944	283.852
Ecuador	1.116	1.112	1.285	1.655	1.963	2.913	4.112	7.046	12.933	30.878	84.699
Colombia	5.341	5.664	6.247	6.614	6.992	7.865	8.412	10.412	13.627	24.702	48.710
Peru	6.538	7.437	9.968	12.782	15.092	18.023	21.233	24.879	27.263	27.888	33.758
Dominican Republic	6.640	6.766	9.228	12.475	14.470	17.845	20.381	24.256	26.854	26.481	29.314
Cuba	2.673	2.965	3.539	4.642	6.097	7.814	10.507	13.214	16.556	19.165	21.467
Argentina	19.966	21.571	21.621	19.922	18.426	18.246	17.188	17.007	16.290	16.610	20.412
Brazil	3.185	3.758	4.414	4.819	5.205	5.694	6.263	7.012	8.120	10.034	10.910
Venezuela	6.900	7.086	7.033	6.768	6.546	6.634	6.188	6.911	7.323	7.986	9.067
Chile	5.595	5.933	5.933	5.574	5.591	5.936	5.594	5.827	5.927	6.141	6.900
Mexico	3.430	3.604	3.668	3.921	3.997	4.328	3.684	4.360	4.868	4.739	5.173
Uruguay	3.466	3.854	3.981	3.841	3.772	4.028	3.923	3.907	3.880	4.005	4.754
Rest of Latin America	4.133	4.327	4.503	4.664	4.749	5.019	4.897	5.372	5.930	6.315	8.688
Asia	31.996	33.299	34.612	35.743	38.221	43.471	49.110	60.714	66.340	71.015	89.957
Europe	180.735	198.087	218.397	238.507	255.702	274.081	289.495	330.528	353.556	361.437	414.319
Oceanía	778	736	782	839	859	929	888	1.023	1.013	902	939
Unknown	964	366	365	344	335	415	545	695	699	1.017	1.095

Source: Ministry of Interior, Police General Bureau (stocks at 1/1). Foreigners with residence permits in Spain at 1-1 of each year.

tion has experienced in ten years an apparently modest increase of four points (from 23 percent in 1991 to 27 percent in 2001), its acceleration from 2000 anticipates a bigger increment. This vitality derives from the last two regularization processes and, better yet, from the resolute encouragement given by the political environment. This encouragement was concretized through bilateral agreements with Ecuador, Colombia and the Dominican Republic in 2001, but it is also explicit in the labor and cultural preferences shown by all kind of surveys (see footnote 8). Moreover, that modest increase should be corrected upward if we take into account the number of naturalizations granted during this period. Those immigrants who are no longer aliens reduce the numerical increase of communities recorded as foreigner, but are nevertheless included in the final estimates if we talk about "immigrant" population instead "foreigner" population (Graph 1 and Table 3).

In round numbers, the 70,000 Latin Americans recorded in 1991 have grown to 285,000 at the end of 2001; as it happened with African immigration, Latin American population has multiplied by four in ten years. The impact of the last two regularization processes on this growth is noticeable, especially in the case of the second instance in which migrants were given legal status on account of their prolonged stay. The trend followed by Asian immigration resembles that of both African and Latin American flows, although with lower intensity. Their members have tripled; however, their proportion among the total foreign population (8 percent at the end of 2001) has not changed.

This unequal development of foreign residents according to the continent of origin is summarized in the rates of average annual growth. We have divided the period of study into two different cohorts: one from 1991 to 1999, and the other accounting for the last two regularization processes carried out in 2000 and 2001. The reading pattern begins with the rate of total growth which is later compared with that of each continental area. Before analyzing numbers it is necessary to point out that the acceleration of flows can be already appreciated in 1997, although statistically it is not shown as a whole until the regularization procedures.⁶ However, reliable hints of such peak exist already in the trend followed by the applications of the contingents of workers in 1997, 1998 and 1999. Moreover, this information reveals not only the increase in flows but also the change in the composition of nationality in favor of Latin American immigration. And this growth

⁶ A national survey with a sample of 3,100 applicants for the 2000 Regularization proved that entries had a peak between 1997 and 2000 (survey directed by Antonio Izquierdo Escribano, Universidad of Coruña, commissioned by the Ministerio del Interior. Forthcoming).

Table 3 - Spain. Naturalizations

Previous nationality	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	7.037	3.752	5.280	8.416	7.801	6.756	8.433	10.311	13.177	16.384	11.999
Africa	1.847	577	779	1.315	1.227	1.060	1.030	1.471	2.150	2.880	2.578
Morocco	1.675	427	597	987	897	785	687	1.056	1.542	2.053	1.921
América	3.311	2.017	2.816	4.449	4.432	4.165	5.532	6.382	8.249	10.368	7.146
North America	46	51	36	88	72	69	56	102	101	103	87
Canada	9	17	5	20	10	6	9	17	12	21	8
United States	37	34	31	68	62	63	47	85	89	82	79
Latin America	3.265	1.966	2.780	4.361	4.360	4.096	5.476	6.280	8.148	10.265	7.059
Argentina	1.096	639	944	1.534	1.690	1.314	1.387	1.368	1.126	1.027	661
Chile	440	249	344	425	335	317	425	428	473	432	302
Colombia	260	175	246	433	383	364	457	478	624	818	594
Cuba	163	119	146	215	172	169	250	442	773	1.109	893
Ecuador	41	45	42	94	67	53	110	107	173	376	292
México	92	57	83	94	66	42	64	74	122	198	166
Perú	242	136	212	371	468	658	1.150	1.159	1.863	2.374	1.488
Dominican Rep.	156	105	145	298	393	499	833	1.257	1.860	2.652	1.755
Asia	744	511	780	1.182	1.086	761	1.028	1.424	1.400	1.671	1.225
Europe	1.086	609	874	1.386	1.003	730	816	1.005	1.329	1.410	1.009
Oceania	5	4	2	6	3	3	5	2	5	3	1
Stateless persons	44	34	29	78	50	37	22	27	44	52	40

Source: Ministry of Justice. Registry.

keeps a close relationship with the rates of economic and employment increase during the five-year period 1997-2001 (see Table 4).

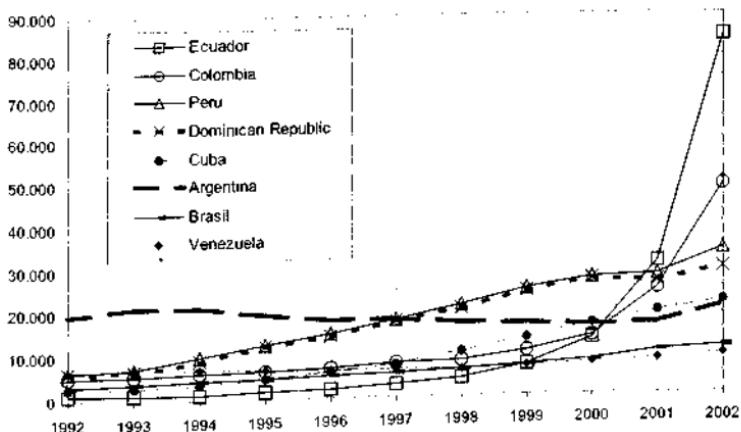
The rate of total growth of foreign residents in Spain was 10 percent during the decade (1991-1999); it climbed to 16 percent between 2000 and 2001. The rate of growth for Africans was five points higher during the first period (15 percent) and slightly higher (17.8 percent) in the second. Meanwhile, the rate of growth for Latin Americans lagged behind the national average throughout most of the 1990s (around 8.7 percent) but tripled in the last two years (29.2 percent). In other words, every year there are 29 new Latin American immigrants out of 100 immigrants previously residing in the country. Here is the key to the new migration cycle – the shift from the Maghrebi to the Latin American immigration. This push is closely connected with politics.

Replacement in Latin American migratory flows: from the Southern Cone to the Andean Area

During the decade under consideration, the change in the origin of Latin American immigrants has reflected the social and political conditions prevailing in the countries of origin. Initially, the flows coming from Argentina dominated and represented the flight of middle classes and professionals. By the mid-1990s, the outstanding national groups were Peruvians and women coming from the Dominican Republic, showing the influence of political violence and of the main role played by women in social and family changes. At the beginning of the twenty-first century, the flows coming from Ecuador and Colombia have taken the lead, reflecting the combination of the situation in the original country and the preferential policy in the country of destination (Graph 2 and Table 2). The increase of Argentineans at the end of the decade points to a revival of determinants present ten years before.

These three turns occurred in the inflows of Americans can be perceived more clearly through relative figures. In the first place, because the volume of Argentine residents has hardly varied between 1991 and 2001 (around 20,000), while total immigration has increased, its percentage within Latin American immigration has fallen from 24 percent to 7 percent. To the contrary, Colombian immigration has grown from 6 percent to 16 percent, and Ecuadorian immigration from 1 percent to 28 percent in 2001. These trends can be summarized as follows: at the beginning of the 1990s, migrants coming from the Southern Cone (Argentina, Chile and Uruguay) represented a 35 percent of the total, while at the end of 2001, Ecuador, Colombia and Peru together accounted for 56 percent of the residents from Latin America. New changes are expected, as indicated by the increase of immigration from Argentina in 2001.

Graph 2 – Spain. Foreigners with residence permits. Main Latin American countries



Source: Ministry of Interior. Police General Bureau. Authors' elaboration. Residence Permits as at January 1

Demographic structure: variations in age and gender

Unexpected results can be found in the sex and age composition of the Latin American community, which prefigures the future of the different national groups. The Latin American community doubled in four years. They were 112,000 in December 1997 and 280,000 by the end of 2001. During this period, women constituted 65 percent of the total in 1997 and 62,5 percent in 2001. The role of women as pioneers and main providers in the Latin American flows to Spain raises issues concerning gender, age distribution and marital status. Each of these facts bear an enormous potential for the development of the Latin American population in the future.

Among the Latin American residents living in Spain, there were 54 men to every 100 women in 1997; three years later, this ratio changed to 60 to 100. Perhaps, the increase in the number of male migrants should be related to managerial preferences and political promotion, since agriculture and construction managers prefer not to be excessively dependent on Moroccan manpower and language also plays an important role.

Regarding age distribution, Latin Americans are more numerous than other foreigners in the cohort between 25 and 44 years of age, representing immigrants who are at the prime of their active life. There are very few children and young residents (hardly 10 percent) and even

fewer elders (3 percent). Maybe children are yet to arrive because migrants are still considering return to the country of origin or because families have not had enough time to settle.

However, analysis is constrained by the paucity of information since, for example, in the Statistical Annals of Aliens the available data regarding age and sex only cover the period between 1997-2000. Data are also available for 1993, limited to distribution by sex and continent of origin. At that time, the feminization of American immigration was already noticeable (58 percent). While there was only one African woman to every three men, the proportion of almost six women to every ten Latin American male residents denoted a peculiar migration trend, different from the common pattern. This feminization characterized Latin American immigration until the end of the 1990s, but it is possible it will weaken in the coming years.

Until 2000, the most feminized Latin American flows were the Dominicans and Colombians, whereas the lowest female proportion is found among Argentineans. In 1997, there was an overwhelming majority of women among the population from the Dominican Republic (80 percent), Colombia (72 percent) and Ecuador (69 percent). The percentage of women was lower within the communities of Peru (65 percent) and Cuba (61 percent) and among immigrants from Argentina (52 percent).

From 1997 to 2001, the disparity in the distribution by sex of the main nationalities has decreased. The proportion of women has fallen eight percentage points among the residents from the Dominican Republic, which had been the most feminized flow (72 percent of women at the end of 2000); the same change, though less abrupt, characterized the Colombian immigration.

In regard to the age distribution, on the one hand, as we have mentioned before, the most remarkable fact is the predominance of foreign population within the active age group. Approximately two thirds of Peruvians and Ecuadorians and above 60 percent of Colombians and Dominicans are included in the active age cohorts.

On the other hand, the immigration with a bigger representation of inactive population has come from Argentina, and its development follows a growing tendency. In the records for 2000, Argentineans 65 and above were 10 percent, and those between 45 and 65 were 23 percent. All in all, one third of the Argentineans are above 45 years of age, compared to 9 percent among the Ecuadorians. At the bottom of the pyramid, of all migrants younger than 15, Dominican and Colombian nationals stand out marginally. The proportion of children under 5 is still very small, and only among the residents of the Dominican Republic it is somehow significant (3 percent). On the other hand, children under

10 represent 11 percent of Colombian and 16 percent of Dominican immigrants. Only a 7 percent of Ecuadorians are under 15.

Argentineans are the oldest and Ecuadorians the most recent immigrants. This fact is not just due to time or chance; it is also related to a migration project and a type of family reunification. Women migrants coming from the Dominican Republic are now bringing their small children, left behind when they first traveled. Argentine nationals are definitely settled, they grow older in Spain and they know it. Ecuadorian migrant women have not finalized their migration project and still think of returning, although they are increasingly joined by their husbands.

The two-sided labor situation

By the end of December 2000, Social Security statistics on foreigners willing to work indicated that 100,000 out of a total of 450,000 cases belonged to Latin American residents. Considering that 160,000 valid residence permits were issued to Latin American nationals between 16 and 64, the percentage among them in labor force was 63, which is a little higher than that for foreigners, particularly Europeans (60 percent), although lower than that for Africans (66 percent).

This weak rate of labor activity is probably the result of an extended involvement in the underground economy. In fact, it does not correspond either to the immigrants' age structure, or the declaration that their main reason for coming to Spain is to find a job. The plans of an immigration wave which is still arriving and which, for the most part, has not yet settled with the family in Spain, are either to work hard so as to make money and return to their countries as soon as they can, or keep a legal job allowing for family reunification with the purpose of settling down in Spain permanently.

Furthermore, this average hides considerable differences among Latin American immigrants. Brazilians are at the bottom (38 percent) and Ecuadorians at the top (90 percent). Between both ends, we find intermediate situations allowing us to analyze each country according to labor rates. Following this approach, immigrants can be divided into three groups. The first group includes Brazilian, Mexican and Venezuelan residents, with a rate below 40 percent. The bulk of Latin American nationalities occupies the zone between 50-60 percent: Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Dominican Republic and Uruguay, still below the continental average. So, there are two countries which surpass and increase the average: Peru and Ecuador. The labor rate of Peruvians reaches 75 percent and that of Ecuadorians, as mentioned before, climbs to 90 percent.

The labor situation of foreign immigrants lends itself to two statistical approaches based on different concepts. One approach is limited to the data about those migrants registered as workers by the Social Security Office; this updated source provides us an overview of the foreigners engaged in economic activity in Spain. However, it mingles two regulations accounting for very different social status and requiring an independent analysis: community employees who do need any authorization to develop their activity and foreign workers included by the Spanish General Regulations who cannot work legally without a permit.⁷

Work permits, issued according to the Spanish General Regulations, have different duration and constraints. Some allow more freedom than others; some are short and reduce mobility; some tie workers to a single activity, a single area and, even worse, a single employer. In general, they prove to be too rigid for people whose distinctive trait is mobility. The conflict between this attempt at bureaucratic and severe administrative control and the scope of an almost unchecked underground economy leads to very high rates of administrative irregularity. We might say that the State is not able to keep up with the market or, to be more diplomatic, explain that while managers resent the relative shortage of workers, officials from the Labor Ministry aim to please employers but collide with the rigidity of the police responsible for controlling migrants. This complex background of irregular situations and practices results from the lack of coordination among officials, masking secret entries, fake tourists, legal residents working without permits, employees authorized to perform a certain activity who are actually working in the informal economy, and so on and so forth. It is a continuum going from every instance of illegality to legal conditions in fact and by right, through fictitious or fifty-fifty legality. It is not only business of the ministry concerned – the geographical, civic and cultural contexts are also influential. There are provinces where hiring for agricultural work and domestic service abide by the law, whereas in others regions these same activities carry a high degree of irregularity.

The labor situation of Latin American nationals looks very different if we analyze work permits and exclude those immigrants who have become community nationals (26 percent of Latin American migrants, up to 50 percent among some nationalities benefiting from special treatment). We will focus here on the less fortunate group, who belong to the Spanish General Regulations by means of the "Estadística de Permisos de Trabajo para Extranjeros" (EPTE, or Statistics of Work Permits for Foreigners). Obviously, undocumented aliens live in even worse conditions.

⁷ The law draws a distinction between foreigners under the General and Community Regulations. While the latter do not need an authorization to work, the former cannot be employed unless he or she holds a work permit.

Throughout the 1990s, the stock of work permits granted to Latin Americans by the General Regulations increased by 39,000. The pattern during this period shows three changes of trend (Table 4): a downward trend from the end of 1991 to the beginning of 1994 (6,000 permits lost); an upward movement starting at the end of 1994 and finishing in 1998 (20,000 permits obtained); and the latest tendency of a slight decrease in the year 2000 (2,000 permits less). Judging by what we know about regularization processes, the trend in the atypical year 2000 will clear the way for a new upward cycle.

In general, the increase during this eight-year period has been moderate. In order to explain it, we should acknowledge the approximately 50,000 Latin Americans who were unauthorized workers at the end of 2000 and then add those working under the Community Norms (Regulations). The turns we just described can be better understood if we examine the data by nationality. The first decline (1991-94) is explained by the decrease in Argentine workers; the second phase (1994-98) is accounted for by the flow of Peruvian and Dominican workers. The atypical trend results from the decline of Argentineans – which is not counterweighed by the boom of the Ecuadorian workforce and which, in our opinion, is likely to set conditions to the new approaching stage.

Evidence shows that the first Latin American immigrants – who were mostly qualified workers – filled white-collar jobs. According to the Statistics of Work Permits for Foreigners (EPTE), in 1990, most of the Argentine, Peruvian, Colombian and Ecuadorian nationals worked as technicians and professionals (between 26 and 46 percent), in clerical jobs (between 13 and 16 percent) or trade (from 11 to 15 percent). A 5 percent covered managerial positions in business companies. The exception was the immigration from the Dominican Republic which, since early arrivals in Spain, concentrated in the domestic service (64 percent). That was the distribution of the Latin American immigrant workforce before the first comprehensive regularization program enforced in 1991. It seems, therefore, that the pioneer immigration was employed within a legal framework in qualified jobs, with fixed schedules.

Instead, immigrants lacking work permits who immigrated after the regularization process of 2000 worked in less qualified and manual jobs. The numbers of undocumented cases were two to seven times higher, according to the place of origin. The regularization had an important impact, except for the Cubans. On the contrary, the majority of Colombians, Peruvians and Dominicans escaped official statistics. Also, the figures of Argentineans and Ecuadorians overlapped with the regularization held during the year commemorating the 500th Anniversary of the discovery of America.

Table 4 - Spain. Work permits to foreigners (at 1/1)

Nationality	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	85.372	171.033	139.421	117.375	121.780	139.038	166.490	178.747	197.074	199.753
Africa	12.884	51.155	66.884	53.483	56.383	65.223	78.383	86.876	95.719	100.768
Morocco	8.844	41.095	52.501	42.193	44.958	51.624	61.584	68.820	76.870	80.441
América	20.672	43.764	41.907	35.513	39.864	45.946	54.792	55.846	60.234	57.861
North America	3.720	4.954	3.504	2.728	2.475	2.447	2.423	2.464	2.302	1.983
Canada	263	378	272	215	182	174	203	208	215	201
United States	3.457	4.576	3.232	2.513	2.293	2.273	2.220	2.256	2.087	1.782
Latin America	16.952	38.810	38.403	32.785	37.389	43.499	52.369	53.382	57.932	55.878
Perú	899	4.815	6.238	6.088	8.562	11.372	14.281	15.013	16.283	14.650
Dominican Rep.	673	5.089	5.481	5.211	7.641	9.738	12.437	12.310	13.215	10.994
Ecuador	234	611	585	523	1.014	1.437	2.280	3.109	7.368	9.375
Colombia	1.219	2.705	2.873	2.423	2.637	3.113	3.621	3.774	4.304	4.795
Argentina	6.297	12.040	11.456	8.941	7.999	7.538	7.817	6.649	4.869	3.949
Cuba	789	1.152	854	775	998	1.429	2.022	2.484	2.972	3.403
Chile	1.656	3.161	3.264	2.586	2.473	2.543	2.825	2.606	2.142	1.986
Asia	11.294	19.083	20.326	17.471	18.862	20.613	24.640	26.202	29.191	28.177
Europe	40.181	56.558	9.922	8.700	6.399	7.004	8.392	9.785	11.606	12.644
Oceania	166	251	176	136	134	121	121	137	137	120
Stateless persons	175	222	206	134	138	131	162	201	187	183

Source: Ministry of Labour and Social Affairs, Statistic of work permits to foreigners. Authors' elaboration. Permits as at January 1.

Notice: From 1992 the citizens of the EU don't need work permission.

All were reflected in the EPTE of the same year. After the regularization, not only the majority of Dominican female migrants but most female migrants from Ecuador, Peru and Colombia (between 46 and 56 percent of the immigrants coming from the countries of the Andean area and 84 percent of the Dominicans) filled the less wanted jobs (domestic service and cleaning, care of the elder and sick people), or even less recognized tasks in the kitchens of restaurants and bars. The immigrants from Argentina and Cuba were employed in qualified occupations, as professionals, clerks and traders. As years go by and immigration grows (largely through regularization processes), the weight of the less valued occupations increases. In 1999, more than two thirds of the workers from Ecuador, Peru and Dominican Republic and 53 percent of Colombian immigrants were employed in domestic and cleaning services. Between 10-16 percent were working in restaurants, bars and hotels, whereas a 9 percent of the Ecuadorian nationals worked in farming. Only the immigrants from Argentina and Cuba occupied jobs requiring high qualifications. Even so, it seems that the increase in the time of residence is associated to an upward occupational mobility, as shown by the statistics. Yet the arrivals are so intense and regularization so frequent, that the data of the more recent immigrant tides darken the slow progress of long-term settlers.

This situation could change under the Community Regulations that allow to work without holding a work permit. The process to obtain the permit is known to cause a lot of irregularity, as it is difficult to renew a work permit for the kind of occupations held by immigrants. For the most part such occupations involve manual work requiring little qualification. But above all, the difficulty lies in the fact that such occupations are highly unstable and seasonal, e.g. work in restaurants, hotels and bars or in construction and agriculture. Even jobs in the domestic service and care of the elder are seasonal. Secondly, on the one hand the Community Regulations are more advantageous and on the other Latin Americans reap more benefits than immigrants from other sources. The kinship and historical ties with Spain explain this transfer of Latin Americans from the General to the Community Regulations.

The preferences of society

The argument developed throughout this paper is that politics is indeed important in the explanation of Latin American immigration – and by politics we intend not only laws and historical links, but also the attitudes of population and business interests, or the behavior in relation to house renting and working conditions. An indicator of the

stance towards immigration is the vote in the municipal and general elections – though the electoral behavior is incidental and expressed every four years. Needless to say, immigration has a growing influence in voting, as proved by the municipal elections after the xenophobic conflicts in El Ejido.

The importance of politics is illustrated by the juridical status of the foreign residents. The law draws a distinction between foreigners under the General and the Community Regulations. While the latter do not need an authorization to work, the former cannot work unless they hold a work permit. It is clear that immigrants will rather live as Communitarians because the legal status under the Community Regulations is more advantageous.

An indicator to understand the present situation and predict the development of the Latin American immigration in Spain is the possible change of the migrants' juridical status, turning from the General to the more convenient Community Regulations. The implementation of such change varies according to the nationality, the length of residence and the mingling with the European population, in particular with the Spaniards. Also, it is closely related to the law, the social preferences and the existence of bilateral agreements with the country of origin. Here we will not discuss the annual rhythm of changes by nationality that occurred during the decade closing the twentieth century; we rather refer to an indicator of the current situation: the percentage of residents under the Community Regulations by nationality in 2001.

At the end of 2001, one in four Latin American residents sought protection in the Community Regulations, whereas the rates of immigrants of other origins are: 16 percent from European countries not belonging to the Union, 9 percent from Asia and only 7 percent from Africa. The Latin American immigrants are "more Communitarian" than aliens from any other country not incorporated into the European Union. The number of Latin American immigrants with the Community status is much higher than that of immigrants from Eastern Europe. Some nationalities concentrate under the Community Regulations, for example Cubans, Venezuelans and Mexicans. In the case of nationalities with the highest figures of residents, 48 percent of Argentineans and 35 percent of Dominicans hold permits under the Community Regulations. Ecuador has the lowest rate of Community residents, just 2 percent, whilst 19 percent of the Colombian immigrants enjoy this status. The most recent settlement of Ecuadorian nationals is the principal explanation for such a small percentage: they are not eligible for the more advantageous system, due to their short-term residence. Length of residence in the country of destination changes not only return plans but also the way in which natives see immigrants.

Another indicator of the preference for Latin American immigration comes directly from the receiving society. In the repeated and frequent surveys to sound out the Spaniards' attitude towards foreigners, the Latin American immigrants are always given priority over other non-European citizens due to cultural affinity. However, this positive attitude is not stronger in regions with solid historical and demographic links, like Galicia or Canarias, as expected. At present, the explanation for the preference lies instead in the social context and the income level, rather than the appeals to the past and the feelings of gratitude.⁸ Latin Americans seem or are considered to be closer to the Spanish way of living, though the Spaniards' assertion of these similarities is based on presumptions and little experience, not on standards and values. Whatever the reason, the fact remains that they are the favorite ones as neighbors and co-workers.

Regardless of reasons provided in surveys, there are many explanations for this preference. On the one hand, the reason why they have chosen Spain as the place of destination. The Spaniards do not see them just as needy workers. The perception that many Latin American immigrants are professionals, managers and qualified workers mitigates the rejection and increases acceptance. Also, most of them are believed to migrate for emotional reasons, such as marriage and family links. Evidently, they want to improve their living conditions but the public opinion see them as coming from social middle layers and this helps the establishment of a good rapport. Therefore, at the time of evaluating the stay of aliens in Spain they are given priority: 60 percent of natives are in favor of the Latin Americans while four percent prefer the Moroccans (Vallés, *et al.*, 1999). The Latin Americans are thought to be more open to communication and less inclined to isolation due to the command of the Spanish language. In fact, the majority of natives think they encounter little difficulty to integrate into the host society. Sometimes Latin Americans may be seen as connected with illegal activities but they have no reason to be rejected because of their color or customs or their religion. These are the three cultural features awakening more passions and exerting more influence in natives during the assimilation process.

⁸ See chart 3.13 on page 104. Chapter 3 of the book by Vallés, *et al.* (1999) provides abundant proofs of such "differential acceptance"; see also the book by Pérez Diaz, *et al.* (2001).

Policy implications: naturalization, groups and regularization

Naturalization: integration, identity and benefits

Application to Spanish citizenship constitutes a gauge of the immigrants' willingness to reside and integrate into Spain's social and political life. When immigrants are granted the naturalization status they cease to be foreigners and enjoy all the rights of nationals. The reason why society continues considering "immigrants" the individuals who no longer hold a Number of Identification of Foreigner (NIE)⁹ is connected with a discriminatory perception that goes beyond their juridical status.

Naturalization facilitates the social mobility and expands opportunities for labor insertion because naturalized migrants should be given priority in job opportunities. Also, entails the granting of political rights. The dimension and rhythm of naturalizations depend on the length of residence, the more or less open character of the legislation regarding different nationalities and the symbolic importance given by individuals to the loss of citizenship. In the case of Latin Americans, we should add the facts that legal requirements are minimal (two years of residence) and especially, the existence of many agreements providing for dual citizenship.¹⁰

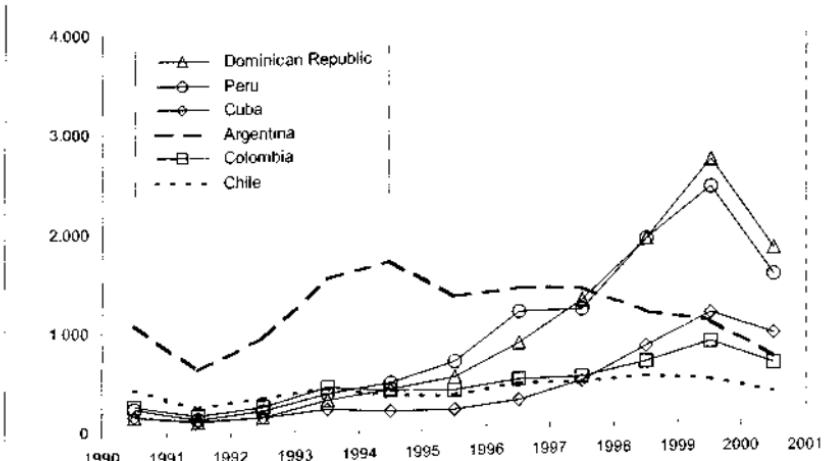
According to the Regularization Survey of 2000, four out of five immigrants intending to reside in Spain said they will apply for the Spanish citizenship; the proportion was higher (88 percent) among women and even higher in the case of Latin Americans who had decided to settle "forever". Ninety-four percent of those that rejected the idea of returning to their countries of origin, explicitly admitted they will apply for the Spanish nationality. As the female group was in the majority among Latin American immigrants, the naturalization trend was reinforced.

In the last twelve years, more than 105,000 aliens were granted naturalization, out of which 60 percent were Latin American immigrants. For a more detailed analysis we can take as a basis the 1997-2000 period, when naturalizations amounted to 52,000 with an annual volume ranging between 10,000 in 1997 and 16,000 in 2000. Latin Americans are followed by African nationals, largely Moroccans, who kept a constant progression from 14 percent in 1997 to 21 percent in 2000. Instead, the Europeans decreased from 10 to 8 percent.

⁹ The NIE is replaced by the identification personal number of the Spanish citizens after naturalization.

¹⁰ At the end of the 1950s Spain concluded agreements with Chile, Peru and Paraguay and, during the 1960s dual citizenship was accepted in the cases of immigrants from Bolivia, Ecuador, Guatemala, Argentina, Dominican Republic, Honduras and Nicaragua. The same happened with Colombia in 1979.

Graph 3 – Spain. Naturalizations. Main Latin American countries



Source: Ministry of Justice, Registry. Authors' elaboration. Naturalizations granted during the year.

An analysis of naturalizations granted to Latin American immigrants according to nationality reflects a diversified picture (Graph 3; see Table 3). In the first half of the 1990s, the Argentineans constituted the outstanding group whilst from 1997 until 2000 the Peruvian nationals and particularly the Dominican female immigrants prevailed.

In the last decade (1990-99), more than 12,000 Argentineans obtained the Spanish citizenship. It was the largest group but it did not represent the highest naturalization rate (6 percent in 1999) since Peruvians and Dominicans (both with a total of 10,000 in the last two years), fluctuated between 9.5 and 11 percent. More changes were expected in the year 2001. Most probably, a new peak of naturalizations of Argentine nationals was to occur, as they are pushed to Spain by the social and economic crisis in their country, as well as an increase in applications from Ecuadorian and Colombian immigrants. These numbers may not appear in the statistics because part of the Argentinean immigrants have already obtained the Spanish nationality before arrival and therefore do not appear as either foreigners or naturalized immigrants.

One way to obtain the nationality of the receiving country is marriage with a native. In Switzerland this modality accounts for 28 percent of marriages. In France they are on the rise since 1994 and currently stand at 9 percent, while in Belgium and Germany they are about 14 percent. In Spain, the annual volume of mixed marriages os-

cillated between 10-11,000 in 1999, that is, around 5 percent of total marriages. Spaniards – mostly men – were involved in 45 percent of the cases. Among the 8,000 marriages held annually in which one of the spouses is a Spanish native, 55 percent are men. However, in the cases of marriages with Europeans and Mahgrebies, women predominate, while men are the majority in marriages with nationals of Colombia, Dominican Republic, Brazil and Peru. Allegedly, they are Spanish men who marry Latin American women, but the available data does not confirm this presumption.¹¹

Groups and regularization: politics and statistical implications in the composition of legal immigration

The two political decisions with more implications for the demographics of the alien population in Spain have been the Regularization Program in 2000, with nearly 248,000 applications, and the Arraigo Program in 2001 with at least 351,000 (provisional total, see Table 5). These two Programs for immigrants from third countries have had an important impact upon the whole migration picture. As firstly reported in 2001 by the Governmental Delegation for Aliens and Immigration, the Executive has regularized in both programs more than 335,000 foreigners. According to later official data (1/06/2002), the legalized immigrants were more than 387,000. Whatever the final quantity, at the current political juncture (Law 8/2000 and regulations, the Greco Program and the signature of bilateral agreements) the Programs constitute a benchmark in the developments of non-Community immigrations in Spain. To these events we should add the appearance in 2002 of a new immigration group whose importance lies more in its creation than in size.

The global balance of the 2000 Regularization (final result at October 2001) shows 247,598 applications, out of which 66 percent were approved. The number of applications from Latin American immigrants was 57,362, a 23 percent of the total, with approvals rating 85 percent. Nine out of ten granted applications also obtained work permits, which resulted in the legal entry of at least 44,000 Latin Americans into the local labor market. In the case of the 2001 Arraigo Programme, according to the provisional balance (at June 2002) there was a total of 351,269 applications. Immigrants from Latin American countries submitted 141,450 applications, that are, two fifths of the total. Sixty four

¹¹ Data about married desegregated by country of nationality are beginning to be edited by the National Bureau of Statistics. See Ministry of Interior, Police General Bureau. *Anuario Estadístico 2002*.

Table 5 – Spain. Foreigners regularization programs

Nationality	Regularization Program 2000				Arraigo Program 2001			
	Total request	granted	denied	in step	Total request	granted	denied	in step
Total	247.598	163.913	69.162	14.523	351.269	223.428	90.315	37.526
Africa	107.083	70.086	30.760	6.237	65.588	34.094	24.495	6.999
Morocco	65.941	45.170	17.199	3.572	37.493	20.230	12.965	4.298
America	57.963	49.424	5.983	2.556	141.859	103.796	22.183	15.880
North America	601	510	52	39	409	290	64	55
Canada	78	60	13	5	56	36	17	3
United States	523	450	39	34	353	254	47	52
Latin America	57.362	48.914	5.931	2.517	141.450	103.506	22.119	15.825
Peru	2.575	2.231	228	116	1.364	933	262	169
Dominican Rep.	2.045	1.786	178	81	1.151	829	197	125
Ecuador	23.221	20.174	2.112	935	64.257	50.186	8.181	5.890
Colombia	15.153	12.533	1.959	661	49.706	37.660	6.883	5.163
Argentina	3.065	2.617	276	172	5.922	4.593	713	616
Cuba	2.507	2.170	200	137	2.546	1.928	341	277
Chile	1.350	1.153	129	68	1.356	1.012	198	146
Asia	30.174	20.347	6.809	3.018	23.650	6.788	14.973	1.889
Europe	27.766	19.968	5.979	1.819	52.283	39.476	7.817	4.990
Oceania	69	58	7	4	37	27	8	2
Stateless persons	120	74	21	25	64	27	21	16
Non classified	24.423	3.956	19.603	864	67.788	39.220	20.818	7.750

Source: Ministry of Labour and Social Affairs, *Anuario de Migraciones 2002*, pp. 298-300 and 305-307. Authors' elaboration.

percent of the total processed applications were approved, the rate was 73 percent in the case of the Latin American applicants. At least 90 percent of the Latin American immigrants who were regularized under the Arraigo Program obtained work permits as well. In conclusion: there is an increase in the numbers of Latin American entries (with or without legal status) to Spain; moreover, in comparison to the rest of the immigrant stock, their rate of success in obtaining the legal status (76,7 percent in both programmes) is clearly superior to the rest (58,7 percent) and represents an important proportion over the whole number of legal immigrants.

Conclusion

The renewed growth in the Latin American inflow is supported by the data for the 2001 Arraigo Program. More than 141,000 Latin Americans has applied. The total number of documented immigrants was 103,506 out of which more than 93,000 obtained work permits as well. This is just preliminary data – as at June 2002 – when about 52,000 applications are pending processing. The final figure is likely to amount to 250,000 documented aliens. But the most important point here is that for the first time in the intense developments of regularization in Spain, the Moroccan immigration did not reach the first place. On top of the Arraigo Program we find Ecuador with 64,000, then Colombia with nearly 50,000 and thirdly Morocco with almost 37,500. In the four previous regularization processes, among the six groups of nationalities arrived in the 1990s, Morocco stood out. Yet in this case, while the approved Ecuadoreans rated 78 percent, Moroccans just reached 54 percent. Is it the beginning of a decline in the Moroccan flow? Does this indicate the “Latinoamericanization” of immigration in Spain? Is it a result of the government policy and preferential treatment of the Latin American immigration?

In reviewing the succession of Latin American immigrations, it seems that with each tide the number doubles. In the first half of the 1990s, the Argentineans only amounted to 20,000; during the second half the Peruvians were more than 30,000 and in the third cycle Latin Americans will be much more than 100,000. The labor niches for Ecuadoreans and Colombians are the same: domestic and hotel services and the construction sector. The Arraigo Program of 2001 shows some increase in the Argentinean stream and, as a signal of future times, the Bolivian stream emerges.

The 2001 Arraigo legalization process demonstrates the importance and persistence of the colonial bonds between Spain and Latin

America. At present time, the prevalence of the Latin American immigration proves the attraction exerted by the economic and political relations of a democratic Spain incorporated into the European Union. For Latin Americans, Spain has become an alluring place of destination competing with USA although, of course, the competition does not occur in equal circumstances.

As a result, the stock of Latin American resident permits in force as at 1 January 2000 comprised 150,000 nationals with legal status and 56,000 work permits. On the closing date of the 2000 Regularization there had been more than 57,000 applications; about 142,000 were added through the Arraigo Program, making a total of approximately 200,000 applications by Latin American immigrants. They were granted around 152,000 temporary visas, 90 percent of them with work permits. These figures represent at least a duplication of the stock of legal residents in just two years, and nearly a threefold increase in the size of work permits in force in January 2000, a kind of earthquake in the statistics of the Latin American immigration after the two legalization processes.

ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO DIEGO LÓPEZ DE LERA RAQUEL MARTÍNEZ BUJÁN
University of Coruña - Spain

Bibliographical References

- A. CABRÉ, A. DOMINGO, T. MENACHO, *Demografía y crecimiento de la población española siglo XX*, «Mediterráneo Económico», 1, 2002. Almería, Edita Cajamar, pp. 121-139.
- M^a J. CRIADO, *La línea quebrada. Historias de vida de migrantes*. Edición del Consejo Económico y Social. 2001.
- Encuesta de Regularización 2000. Ministerio del Interior - Universidad de Coruña. Director Antonio Izquierdo Escrivano. 2001.
- E. GÓMEZ CIRIANO, *La inmigración ecuatoriana en la Comunidad de Madrid*. «OFRIM Suplementos», junio 1998. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Comunidad de Madrid. pp. 97-116.
- Y. HERRANZ GÓMEZ, *Formas de incorporación laboral de la inmigración latinoamericana en Madrid. Importancia del contexto de recepción*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. 1996.
- Y. HERRANZ GÓMEZ, *La inmigración latinoamericana en distintos contextos de recepción*, «Migraciones», 3, 1998. Madrid, Universidad Pontificia de Comillas. pp. 31-52.

- A. IZQUIERDO ESCRIBANO, *La inmigración latinoamericana en España*, «Dialogo Iberoamericano», I, Octubre, 1996.
- J. MARTÍNEZ PIZARRO, *Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina*, «Migraciones Internacionales», (1), 1, Julio-Diciembre 2001. El Colegio de la Frontera Norte (Méjico). pp. 89-110 (www.colef.mx).
- U. MARTÍNEZ VEIGA, *Organización del trabajo y racismo. El Ejido (España) en el año 2000*, «Migraciones Internacionales», (1), 1, Julio-Diciembre 2001. El Colegio de la Frontera Norte (Mexico). pp. 35-64 (www.colef.mx).
- MINISTRY OF INTERIOR, POLICE GENERAL BUREAU, *Anuario Estadístico 2002*. Madrid. Spain.
- MINISTRY OF LABOUR AND SOCIAL AFFAIRS, *Anuario de Migraciones 2002*. Madrid. Spain.
- OCDE, *SOPEMI - 2000 Trends in international Migration*. Annual Report. 2001.
- V. PÉREZ DÍAZ, B. ÁLVAREZ MIRANDA, C. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, *España ante la inmigración*. Colección Estudios Sociales nº 8 Fundación "La Caixa", 2001.
- G. PÉREZ PÉREZ, S. VEREDAS MUÑOZ, *Condiciones de vida y trabajo de los inmigrantes peruanos en Madrid*, «Migraciones», 3, 1998. Universidad Pontificia de Comillas. pp. 53-82.
- E. RAMÍREZ GOICORCHEA, *Inmigrantes en España: vidas y experiencias*. Edit. Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI Colección monografías, nº 147. 1996.
- MIGUEL S. VALLÉS, M^a ÁNGELES CEA, ANTONIO IZQUIERDO, *Las encuestas sobre inmigración en España y en Europa*. Madrid, IMSERSO, 1999.
- S. VEREDAS, *Visiones cruzadas, percepción de España y de los españoles entre inmigrantes marroquíes y peruanos*, «OFRIM Suplementos». junio 1998. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Comunidad de Madrid. pp. 63-79.

Summary

The purpose of this paper is to show the preference of the Spanish society, reflected in governmental decisions, for immigrants from Latin America. This preference will be ascertained through the analysis of quantitative research, public opinion surveys and legislation. Internal demand and politics are crucial elements to explain this Latin American presence in Spain, since the economy is shaped by governmental policies which lure migrants from some countries instead of others.

The Authors analyze the changes experienced by Latin American immigration to Spain; that is, the alterations to its volume and social and demographic characteristics. The overall objective is to explain the timing and causes behind the "Latinamericanization" of immigration to Spain.

Immigrazione e territorio in Abruzzo

Una terra di emigranti per gli immigrati

Rispetto ad altri stati europei, in Italia l'immigrazione straniera è un fenomeno abbastanza recente e si può far risalire alla prima metà degli anni Settanta quando, in concomitanza con la chiusura delle frontiere da parte dei tradizionali paesi d'approdo in Europa, comincia a diventare un fatto quantitativamente significativo.¹ Nei successivi anni Ottanta, contrassegnati dalla ripresa delle economie capitalistiche avanzate e dalla crisi globale che colpiva i paesi in via di sviluppo, anche in Italia l'immigrazione ha mostrato i caratteri e le dimensioni di un fenomeno non più congiunturale ma che investiva la stessa struttura economica e sociale del paese, mentre gli arrivi si sono fatti via via più consistenti, favoriti dalla scarsa regolamentazione. Negli anni Novanta, poi, se a diverse riprese si è posta politicamente la questione di un più adeguato quadro normativo, diventano sempre più urgenti e non rinviabili i problemi dell'integrazione degli immigrati. Alla fine del decennio si sono tracciati i primi bilanci, mettendo in evidenza alcune luci² e le ancora preoccupanti zone d'ombra.³

¹ Nelle sue premesse teoriche e metodologiche, questo saggio rinvia a precedenti studi. In essi l'immigrazione, quale privilegiato fenomeno di contatto tra culture e società, è collocata nel quadro dei problemi sollevati dall'*altrove* come forma territoriale dell'alterità (Gaffuri, 2002a, 2002b). Sui processi migratori in Italia si possono cfr.: Brusa (1997), Brusa (1999), Llonni (1999), Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (2000 e 2001), ISMU (2001), Caritas di Roma (2000), Caritas (2001), Caritas (2002).

² Aumento dei ricongiungimenti familiari, crescita degli studenti stranieri nelle scuole, aumento degli occupati regolari, diminuzione del *turn over* e delle disparità salariali tra «immigrati» e «cittadini», lento miglioramento nelle condizioni abitative e sviluppo nel settore sanitario.

³ Abbandoni e ritardi scolastici, lavoro nero persistente, sfruttamento fino a casi estremi di schiavitù, affitti altissimi per abitazioni fatiscenti e sovraffollate, malattie diffuse legate a sistemazioni in alloggi insalubri e alla mancanza di prevenzione, ricorrenti episodi di discriminazione e xenofobia (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2000, pp. 13-14).

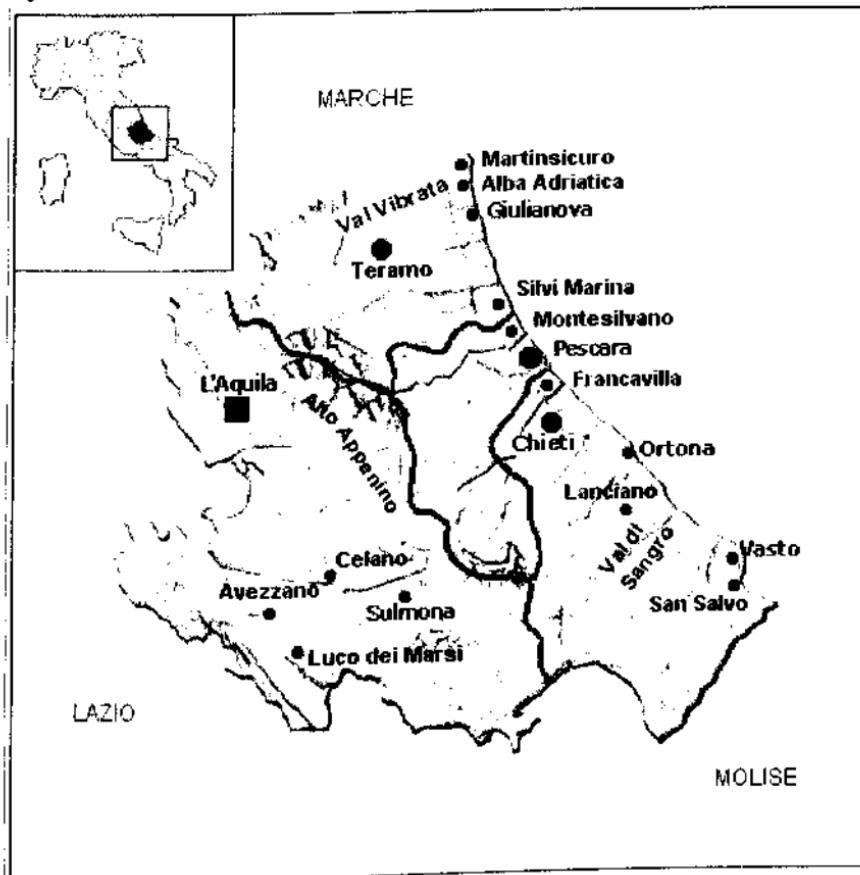
Tab. 1 - *Distribuzione regionale degli immigrati in Italia*

	1990	1995	1997	2001
Lombardia	116.609 (2)	229.868 (1)	250.400 (1)	313.586 (1)
Lazio	197.465 (1)	210.349 (2)	232.611 (2)	236.359 (2)
Veneto	40.965 (9)	72.489 (3)	100.634 (3)	127.588 (3)
Emilia Romagna	43.830 (8)	70.315 (4)	93.208 (5)	126.584 (4)
Piemonte	48.000 (6)	51.880 (7)	81.806 (6)	95.872 (5)
Toscana	61.364 (4)	64.435 (5)	94.241 (4)	94.467 (6)
Campania	47.719 (7)	47.693 (8)	67.433 (8)	63.681 (7)
Sicilia	61.523 (3)	55.918 (6)	71.929 (7)	47.904 (8)
Friuli	16.873 (12)	30.722 (9)	35.893 (10)	40.985 (9)
Marche	11.215 (14)	18.302 (14)	26.339 (13)	39.211 (10)
Trentino	13.380 (13)	27.512 (10)	39.481 (9)	33.331 (11)
Liguria	22.869 (10)	22.405 (12)	31.968 (12)	32.688 (12)
Puglia	17.293 (11)	19.986 (13)	33.066 (11)	32.590 (13)
Umbria	50.060 (5)	26.741 (11)	25.224 (14)	26.797 (14)
Abruzzo	9.712 (15)	16.598 (15)	17.127 (16)	18.072 (15)
Calabria	8.724 (17)	11.427 (16)	19.856 (15)	13.654 (16)
Sardegna	8.801 (16)	9.234 (17)	11.802 (17)	11.265 (17)
Basilicata	1.863 (18)	1.832 (19)	2.652 (19)	3.136 (18)
Valle d'Aosta	1.607 (19)	2.564 (18)	3.352 (18)	2.730 (19)
Molise	1.284 (20)	1.149 (20)	1.699 (20)	2.130 (20)
NORD	304.133	507.755	636.742	773.364
CENTRO	320.086	319.827	378.415	396.834
SUD E ISOLE	156.919	163.837	225.564	192.432
ITALIA	781.138	991.419	1.240.721	1.362.630

Fonte: Caritas di Roma (1991, 1996, 1998); Caritas e Migrantes (2002)

Tenendo conto della relativa affidabilità dei dati, secondo stime accreditate il «valore attualizzato» agli inizi del 2002 indica una presenza di circa 1.600.000 persone, con un'incidenza del 2,8% sulla popolazione italiana residente (Caritas, 2002, p. 77). Riguardo poi alla distribuzione sul territorio nazionale, la fetta più ampia degli stranieri si concentra al Nord, che ospita ben oltre la metà degli immigrati (56,8%), più di due quinti dei quali accolti dalla Lombardia (tab. 1). Tra le regioni del Sud il caso più rilevante è quello della Puglia dove, per ragioni legate alla vicinanza geografica con i Balcani, emerge un vistoso aumento pari a quasi il doppio rispetto al 1990: qui i motivi di soggiorno si discostano da quella che è la norma a livello nazionale, essendo più della metà

Fig. 1 - Abruzzo: un territorio nel Nord del Mezzogiorno



degli arrivi costituita da albanesi e jugoslavi che richiedono asilo e protezione umanitaria. La presenza islamica, solitamente riconducibile alla provenienza nordafricana, nelle regioni adriatiche è cresciuta a motivo dell'appartenenza religiosa delle popolazioni balcaniche.

Significativa in questo contesto geografico è la situazione dell'Abruzzo che, situato nel territorio centro-orientale della penisola (fig. 1),⁴ nel decennio 1990-2000 ha pressoché raddoppiato il numero dei cittadini stranieri soggiornanti. Un mutamento che attesta il passaggio piuttosto recente di questa regione da terra di emigranti a luogo di immigrazione.

⁴ Per un quadro geografico e storico d'assieme cfr. Salvatori (1988), Vitte (1995), Costantini e Felice (2000).

Dopo l'Unità d'Italia le vie d'oltreoceano (specialmente Stati Uniti, Venezuela e Brasile) o dell'Europa (Francia anzitutto) costituivano infatti l'unica alternativa alla povertà. Si passava e si ripassava l'Atlantico come se fosse «la via dell'orto», poiché l'emigrazione cominciava a essere considerata un «mestiere» (Spedicato, 1997, p. 12). Si pensi che nei primi quindici anni del secolo scorso sono partiti 470.000 abruzzesi, dei quali 50.000 solo nel 1901.⁵ L'ondata migratoria, ancora molto vivace dopo la seconda guerra mondiale, è andata col tempo riducendosi e nel 1972 i rimpatri sono risultati superiori agli espatri. All'inizio del 2001, tra i quasi 4 milioni di italiani residenti all'estero, si contavano circa 200.000 abruzzesi, uno ogni 7 rimasti in patria (1.279.000). Oggi il flusso annuale degli espatri è molto basso (circa 1.000); rispetto ai decenni precedenti, i residenti mostrano una scarsa propensione anche a spostarsi da un comune all'altro (tasso di mobilità dell'1,8% rispetto alla media nazionale del 2,2%). Purtroppo per l'Abruzzo, la storia di questo esodo secolare tende a essere rimossa dalle nuove generazioni, in particolare nel momento in cui l'Italia è diventato un paese di sbocco delle migrazioni internazionali.⁶

Per quanto già nel corso degli anni Settanta si manifestassero, con l'esaurirsi del fenomeno emigratorio di massa, le avvisaglie di una inversione di tendenza, tuttavia fu solo nel decennio successivo che l'Abruzzo cominciò ad accogliere i primi immigrati. In questa fase iniziale, le nuove presenze erano per lo più costituite da cittadini nord-africani, con alto tasso di irregolarità ed elevata mobilità, dediti al commercio ambulante. Il flusso dai paesi del Maghreb fu gradualmente sostituito da senegalesi e ghanesi: si trattava sempre di un'immigrazione in gran parte maschile, giovane, con basso grado di stanzialità, collocata in maggioranza nel settore ambulante, ma il livello di scolarità era superiore rispetto a quello dei nord-africani. La presenza femminile era particolarmente ridotta, diversamente da quanto avveniva in altre parti d'Italia e soprattutto nelle grandi città; per gli immigrati in ambito lavorativo nuovi sbocchi occupazionali si crearono verso la metà degli anni Ottanta nelle attività di ristorazione, nelle imprese di pulizia, nel settore dell'edilizia, nel bracciantato agricolo e nella pesca. Insieme all'Africa, l'America Latina e in parte l'Asia erano i continenti di prove-

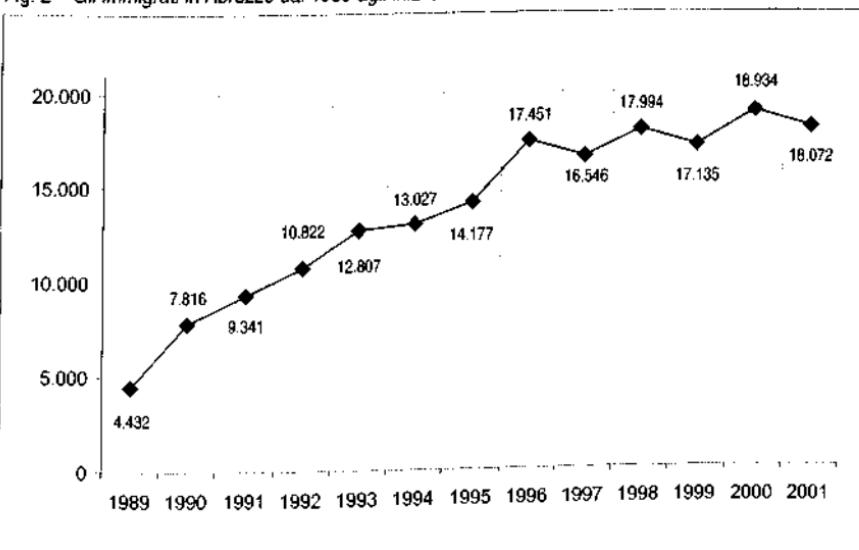
⁵ Anche se al prezzo di sacrifici personali e di scarsa tutela, i benefici di questo esodo non furono pochi: allentamento della pressione occupazionale, messa a disposizione dei risparmi, aumento del tenore di vita, apertura a obiettivi innovativi.

⁶ Perciò gli spostamenti di popolazione in Abruzzo, a lungo studiati dal lato dell'emigrazione, sollecitano oggi i gruppi di ricerca e le istituzioni dal lato dell'immigrazione. Cfr. al riguardo: Campalone (1997), Todisco (1997), Spina e Gaye (1999), CRESA (2001), Boffo (2001), Consiglio territoriale per l'immigrazione della provincia dell'Aquila (2001), Moffa e Goussot (2001), Di Vito e Palladini (2002).

nienza di una immigrazione che non si poteva comunque definire di particolare rilievo.⁷

La svolta nel numero di presenze si ha negli anni Novanta quando, con la dissoluzione della Jugoslavia e la caduta del regime comunista in Albania, l'Abruzzo diventa terra di frontiera per molti immigrati dell'Est europeo. Il quadro evolutivo della situazione è sintetizzato nella fig. 2. I dati riportati riguardano gli stranieri che possiedono un permesso di soggiorno nella regione.⁸

Fig. 2 - Gli immigrati in Abruzzo dal 1989 agli inizi del 2002



Fonte: cfr. nota 8

Secondo alcune stime prudenziarie (Caritas di Roma 2002, p. 77) gli stessi valori debbono essere maggiorati del 17,6% in modo da includere anche i minori, non presenti infatti negli archivi del Ministero dell'In-

⁷ Nel 1989 i cittadini stranieri presenti nella regione erano solo 4.432, pari allo 0,3% della popolazione residente.

⁸ Per il periodo 1989-1998, nella fig. 2 sono stati utilizzati i dati della Caritas diocesana di Pescara-Penne (Spina e Gaye, 1999, p. 20) poiché le rilevazioni del Ministero dell'Interno risentivano della mancata cancellazione dei permessi scaduti e dei duplicati. Nella prima metà degli anni Novanta i dati ministeriali erano sovrastimati di circa il 30%; a titolo d'esempio, nel caso dell'Abruzzo dichiaravano una presenza di 6.068 immigrati alla fine del 1989 e di 9.712 nell'anno seguente. I dati relativi al 1999, 2000 e 2001 sono invece ripresi da: Caritas di Roma (2000, p. 362), Caritas (2001, p. 432), Caritas (2002, p. 443).

terno: con questo criterio, pertanto, le 18.072 presenze registrate agli inizi del 2002 potrebbero ammontare a oltre 21.000 (pari all'1,6% della popolazione residente, contro una media nazionale del 2,8%). Ci si trova così di fronte a un dato di gran lunga superiore a quello del 1989, del resto in linea con il ruolo assunto dall'Abruzzo come regione di transizione tra un Nord in cui le percentuali sfiorano anche il 4% e un Sud dove si fermano invece all'1,2%. Se poi si osservano i nuovi ingressi, tra il 1998 e il 1999 sono stati 4.144, corrispondenti a un tasso di crescita del 22,6%, valore pressoché identico alla percentuale nazionale e superiore a quello di regioni a forte pressione immigratoria come Piemonte e Lombardia.

La presenza straniera: un insediamento a prevalenza balcanica

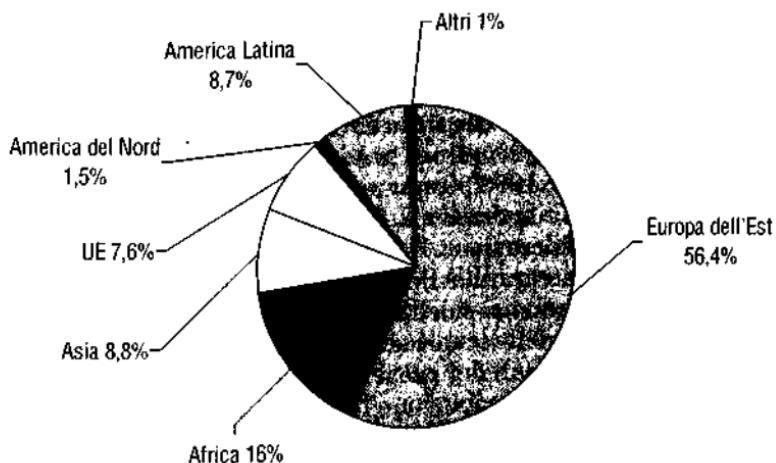
Gli eventi laceranti verificatisi nell'Europa orientale hanno esercitato un'influenza notevole sulla crescita delle presenze straniere nella regione; nonostante continui il flusso dall'Africa e si stiano affacciando le regioni asiatiche dell'Estremo Oriente, oggi in Abruzzo l'immigrazione proveniente dall'Est europeo rappresenta più del 56% del totale (fig. 3). L'Albania costituisce il principale paese di provenienza degli immigrati, seguita dalla Macedonia i cui cittadini sono assorbiti in gran parte dalla provincia dell'Aquila. Per contro, tra le nazioni dell'Africa il Marocco copre quasi i due terzi delle presenze relative a quel continente e il Senegal, da cui proviene una migrazione che si concentra soprattutto nella provincia di Pescara, è il più rappresentativo in seno ai luoghi d'origine sub-sahariani.⁹ A sua volta la presenza femminile si è andata riequilibrando negli ultimi anni e, agli inizi del 2002, era pari al 50,8% del totale;¹⁰ questa crescente componente dell'immigrazione è parte integrante di un processo di consolidamento dei nuclei familiari, come indica l'aumento dei permessi per ricongiungimento: gli uomini entrano per motivi di lavoro e, una volta stabilizzati, decidono di trasferire anche le loro famiglie. Questa tipologia di permessi ha un'incidenza significativa nelle regioni in cui è più bassa la percentuale degli immigrati per lavoro; in Italia questo fenomeno riguarda in specie l'Abruzzo, che si colloca al primo posto per i ricongiungimenti familiari con il 39,7% dei permessi rilasciati.¹¹

⁹ Ad eccezione della sola Nigeria, non possono definirsi statisticamente significativi e sono stati così raccolti nella voce "Altri paesi" della tab. 2.

¹⁰ Vale a dire quattro punti percentuali in più rispetto alla media nazionale; con riferimento al 1993, il numero delle donne è più che raddoppiato.

¹¹ Un valore decisamente superiore alla media italiana che è del 28,9%.

Fig. 3 – Presenze straniere per aree di provenienza



Fonte: elaborazione su dati Caritas e Migrantes (2002, p. 443).

Tab. 2 – Abruzzo. Cittadini stranieri per nazionalità

Nazionalità	Immigrati	%	Nazionalità	Immigrati	%
Albania	3.993	22,1	Venezuela	211	1,2
Macedonia	2.001	11,1	Argentina	201	1,1
Marocco	1.444	8,0	Colombia	196	1,1
Romania	1.187	6,6	Grecia	193	1,1
Jugoslavia	753	4,2	Bulgaria	188	1,0
Polonia	679	3,7	Gran Bretagna	188	1,0
Cina	506	2,8	Cuba	182	1,0
Ucraina	466	2,6	USA	175	1,0
Senegal	374	2,1	India	150	0,8
Tunisia	342	1,9	Perù	135	0,7
Francia	316	1,7	Spagna	133	0,7
Germania	291	1,6	Croazia	125	0,7
Russia e CSI	283	1,6	Iran	117	0,6
Brasile	261	1,4	Nigeria	106	0,6
Filippine	251	1,4	Altri paesi	2.397	13,3
Rep. Dominicana	228	1,3	Totale	18.072	100

Fonte: Caritas e Migrantes (2002, p. 443).

L'Abruzzo sta vivendo una «seconda fase» dell'immigrazione, confermata anche dalla struttura per classi d'età degli immigrati e dal numero di coloro che sono presenti da oltre 5 o 10 anni. Gli stranieri con più di 40 anni nell'ultimo quadriennio si attestano su una media del 21,3% degli immigrati presenti a livello regionale;¹² nel medesimo periodo i soggiornanti di lunga durata sono in forte crescita.¹³ Quanto poi al grado di scolarizzazione, i dati segnalano che si sta abbassando.¹⁴ I figli di immigrati nelle scuole abruzzesi di ogni ordine e grado – ad esclusione delle università – nell'anno scolastico 1998/99 ammontavano a 1.213, cresciuti fino a 1.977 l'anno successivo e arrivati a 2.448 nel 2000/01; nell'ultimo anno scolastico preso in considerazione, l'incidenza degli stranieri è pari a 1,2 studenti ogni 100 frequentanti.¹⁵ Probabilmente è anche a causa di tali valori se i problemi linguistici e dell'interculturalità non si sono ancora posti in modo pressante nelle scuole abruzzesi, a differenza di altre realtà come quelle settentrionali del paese.¹⁶

Sotto il profilo della distribuzione territoriale nella provincia dell'Aquila si concentra il maggior numero di immigrati che, agli inizi del 2002, costituiscono oltre il 35% del totale dei cittadini extracomunitari della regione (tab. 3). Pur conservando un indiscusso primato, la provincia aquilana ha subito una certa flessione rispetto alla metà degli anni Novanta, quando accoglieva più del 40% dell'intera presenza

¹² Tra il 1998 e il 2001 i valori registrati sono risultati pari al 20,7%, 23%, 21,5%, 20,1%.

¹³ Nel 1998 gli immigrati presenti da più di 5 anni erano pari al 25% dei soggiornanti. Nel 2000 costituivano il 30,8%, cui va ad aggiungersi un 13,3% con permanenza decennale. Nel 2001 il 28,8% degli immigrati è residente da oltre 5 anni e il 16,9% da più di 10; a questi va affiancato un ulteriore 4,6% relativo a coloro che possono vantare una permanenza maggiore di 15 anni.

¹⁴ Gli immigrati sprovvisti di un titolo di studio sono passati dal 61,3% del 1991 all'85,6% del 1999. Nello stesso periodo sono diminuiti anche gli stranieri che hanno frequentato la scuola dell'obbligo (dal 26,4% all'11,1%) e quelli forniti di diploma (calati dal 10,6% al 2,3%), mentre la percentuale dei laureati resta molto bassa (1% nel 1999). Agli inizi del 2002 i permessi per motivi di studio risultano però 590: sebbene in calo negli anni '90, il numero degli studenti universitari (3,3%) supera di un punto la media nazionale (Caritas, 2002, p. 425).

¹⁵ Percentuale di gran lunga superiore allo 0,4 del Sud Italia ma inferiore alla media peninsulare dell'1,8.

¹⁶ Nell'ambito della ricerca "Intemigra" finanziata dall'UE – che ha coinvolto le regioni adriatiche italiane, due della Grecia, una tedesca e la provincia albanese di Durazzo, analizzando i mutamenti degli assetti territoriali per effetto dei flussi migratori – sono state condotte alcune interviste. I risultati ottenuti indicano che in Abruzzo solo l'8,5% del campione studiato avverte seri problemi di tipo scolastico-culturale, mentre nel gradimento dei servizi la scuola occupa un livello mediamente positivo (Boffo, 2001). Molti intervistati, con un'istruzione medio-alta e una frequenza scolastica compresa tra 8 e 14 anni, hanno però segnalato difficoltà con la lingua italiana auspicando l'impiego di mediatori culturali multilingue (http://www.immigra.org/documenti/ricerca_intemigra/index.html).

straniera in Abruzzo. Questa tendenza sembra tuttora in corso, anche se la diminuzione è stata nel tempo compensata dal maggior peso assunto dalle province di Chieti e Pescara, mentre Teramo ha mostrato una netta contrazione nel corso dell'ultimo anno. Del resto si verificano disomogeneità piuttosto marcate nella distribuzione degli immigrati all'interno delle quattro province. Il grado più elevato di concentrazione si registra nel Pescarese, dove i quattro quinti della popolazione straniera vivono in cinque comuni e il 48,5% nel solo capoluogo (Di Vito e Palladini, 2002, p. 13). Nel Teramano, al contrario, i primi cinque comuni¹⁷ non arrivano ad assorbire il 60% degli immigrati; nel Chietino questa concentrazione sfiora l'80%,¹⁸ mentre nell'Aquilano è pari ai tre quarti.¹⁹ In termini complessivi, a livello regionale circa il 50% delle presenze straniere è insediata in soli nove comuni, compresi i quattro capoluoghi provinciali.²⁰

Tab. 3 – *Distribuzione provinciale degli immigrati in Abruzzo*

Province	1999	%	2000	%	2001	%
L'Aquila	5.938	34,7	5.911	31,2	6.454	35,7
Chieti	3.464	20,2	4.065	21,5	4.230	23,4
Pescara	3.389	19,8	3.571	18,9	3.870	21,4
Teramo	4.344	25,3	5.387	26,4	3.518	19,5
Abruzzo	17.135	100	18.934	100	18.072	100

Fonte: Caritas di Roma (2000, p. 301); Caritas (2001, p. 433); Caritas e Migrantes (2002, p. 443).

Ulteriori differenze si riscontrano nella distribuzione delle varie nazionalità. Nella provincia aquilana, fra le prime sette troviamo i macedoni (21,4%), gli albanesi (14,8%), i marocchini (13,8%), i rumeni (8,8%), i polacchi (6,2%), i kosovari (4%) e gli ucraini (3,6%);²¹ i macedoni sono occupati in prevalenza nel settore della pastorizia. Viceversa,

¹⁷ Martinsicuro, Teramo, Silvi Marina, Alba Adriatica, Giulianova, in ordine decrescente di presenze.

¹⁸ E, oltre al capoluogo provinciale, riguarda i comuni di Francavilla, Vasto, Lanciano e Ortona.

¹⁹ Concentrati tra L'Aquila, Avezzano, Celano, Sulmona, Luco dei Marsi.

²⁰ Che vanno affiancati ad Avezzano, Martinsicuro, Montesilvano, Francavilla e Celano.

²¹ È importante sottolineare che i dati, forniti dalla Questura dell'Aquila e aggiornati al 31 dicembre 2001, non tengono conto dei minori; inoltre è parso opportuno depurarli dalle presenze di cittadini dell'Unione Europea, così come è stato fatto anche per le altre province.

nella provincia di Chieti gli albanesi costituiscono di gran lunga la comunità più numerosa (41,6%); la seconda nazionalità – quella marocchina – è staccata di quasi 35 punti percentuali.²² Anche i dati della provincia di Pescara²³ confermano la posizione maggioritaria degli albanesi (18,4%), mentre la comunità senegalese rivela qui una forte concentrazione (9,8%). Allo stesso tempo compaiono per la prima volta i cittadini cinesi (8%) e i brasiliiani (3,1%), assenti nell'Aquilano e nel Chietino tra le prime sette nazionalità.²⁴ Per ciò che concerne infine la provincia di Teramo, la comunità albanese è pure in questo caso la più numerosa (25,1%); al secondo posto si situano gli immigrati provenienti dalla Cina (8,1%).²⁵

La suddivisione per province può tuttavia costituire un limite poiché, se si va oltre i compartimenti amministrativi, emergono distribuzioni più corrispondenti alla conformazione del territorio sotto il profilo economico, sociale e delle comunicazioni. In questa prospettiva sono individuabili almeno cinque zone a più alta concentrazione di immigrati: a) la città di Pescara; b) la fascia costiera teramana e la Val Vibrata, dove vive quasi il 60% degli immigrati di questa provincia contro il 12% circa di Teramo; c) il capoluogo regionale, cioè L'Aquila; d) Chieti città e Francavilla, quest'ultima ormai pressoché inglobata da Pescara; e) le zone di montagna. Un caso particolare, nell'area al confine con le Marche, è poi quello dell'arteria provinciale "Bonifica" da San Benedetto del Tronto verso l'interno, zona di prostituzione di strada.

Una seconda distinzione efficace è poi quella relativa alla classe d'ampiezza dei comuni di residenza. Da questo punto di vista, è forte la tendenza degli immigrati a dislocarsi nei contesti comunali di piccole dimensioni – e ciò vale anzitutto per la zona litoranea, laddove è presente una conurbazione in cui il tessuto delle città si sviluppa in senso longitudinale dal confine con le Marche fin oltre Pescara.²⁶

²² Jugoslavi (5,8%), rumeni (5,4%), macedoni (3,5%) e tunisini (2,4%) sono gli altri gruppi emergenti. Marcata è anche la presenza argentina (2,3%), ma probabilmente si tratta di emigrati di ritorno.

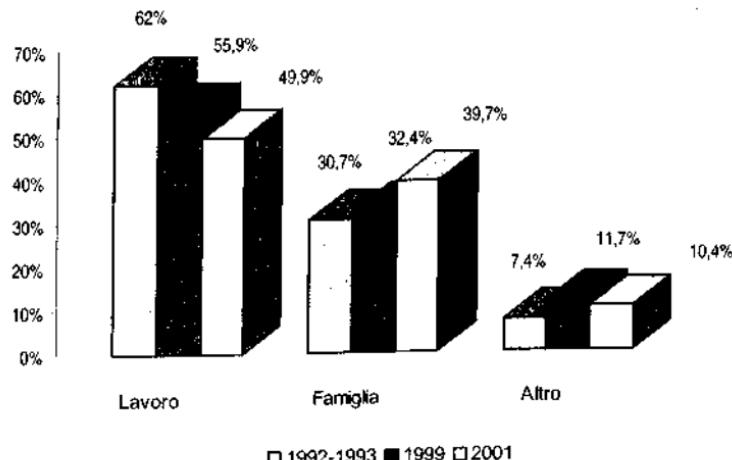
²³ In questo caso basati sull'archivio anagrafico, quindi comprensivi dei minorenni.

²⁴ Le altre comunità prevalenti sono quelle degli jugoslavi (8%), dei macedoni (5,6%) e dei rumeni (4,6%).

²⁵ Seguiti nell'ordine da marocchini (7,4%), macedoni (7,3%), jugoslavi (6,3%), rumeni (5,3%) tunisini (4,3%). I valori sopra riportati riguardano una proiezione basata sul 70% circa delle rilevazioni complessive, poiché L'Osservatorio sull'immigrazione non è stato in grado di fornire la totalità dei dati.

²⁶ Da ultimo, la composizione provinciale per sesso mostra una netta prevalenza dei maschi solo nell'aquilano (67,9% contro 32,1%), dovuta all'importante settore della pastorizia che occupa soltanto uomini; al contrario, in tutte le altre province si riscontra una maggiore omogeneità.

Fig. 4 - Evoluzione dei motivi di soggiorno



Fonte: elaborazioni CRESA (2001, p. 285); Caritas (2001, p. 425).

D'altra parte, lo studio delle condizioni di vita degli immigrati in Abruzzo non può prescindere da un'analisi delle ragioni che portano al rilascio dei permessi di soggiorno e, quindi, da una loro quantificazione per tipologie. A livello regionale, i più recenti dati disponibili indicano che i permessi per motivi di lavoro ammontano al 49,9% del totale.²⁷ Come si è già avuto modo di dire, appare molto consistente la quantità di permessi per motivi di famiglia (39,7% contro il 28,9% della media italiana), mentre non trascurabile è quella per motivi di studio (3,3%). Inoltre, la vicinanza di Roma condiziona la distribuzione dei permessi per motivi religiosi (2%). La fig. 4 mostra come, tra il biennio 1992-93, il 1999 e il 2001, l'incidenza degli stranieri soggiornanti per motivi di lavoro sia costantemente diminuita,²⁸ ma si tratta di un calo compensato

²⁷ Un valore che è inferiore di circa nove punti percentuali rispetto alla media nazionale.

²⁸ L'analisi disaggregata dei permessi rivela una forte prevalenza del lavoro di tipo subordinato (85,5%, contro un 73,5% registrato nel Sud della penisola e un 81,4% in Italia). A loro volta i permessi collegati alla ricerca di una occupazione sfiorano il 4% del totale, ma è importante ricordare che con la «Bossi-Fini» essi sono destinati a scomparire, visto che l'ingresso in Italia diventa possibile solo se gli immigrati sono già muniti di un contratto di lavoro. Il «lavoro straordinario» è invece collegato ai permessi di tipo umanitario concessi negli ultimi anni anzitutto a cittadini della ex Jugoslavia. Nel 1999 l'alto differenziale tra il valore abruzzese da una parte (12,7%), e quello italiano (2,6%) e del Sud dall'altra (3,4% isole escluse), era un indi-

dall'aumento dei ricongiungimenti familiari e dalla voce «Altro»: sembra quindi confermata l'ipotesi che l'immigrazione abruzzese sta diventando sempre più stabile e duratura. D'altro canto, i dati provinciali aggiornati al dicembre 2001 sono disponibili solo per L'Aquila e Pescara. Nell'Aquilano le tipologie più frequenti sono quelle dei permessi di lavoro subordinato (45%) e per famiglia (39%), mentre appare marginale il numero di stranieri in attesa d'occupazione (2%). Nel Pescarese si verifica un maggior equilibrio tra i permessi per motivi familiari (36%) e quelli di lavoro (39%), tra i quali spicca un rilevante 8% rilasciato per attività autonome (di cui quasi la metà concessa a cittadini senegalesi). Rispetto alla provincia dell'Aquila, infine, è superiore la presenza di stranieri in cerca d'occupazione (6%).

Mondo del lavoro e inserimento territoriale

Il ricorso a manodopera immigrata può configurarsi secondo tre differenti tipologie: a) il modello metropolitano – caratteristico delle grandi città come Roma e Milano – dove prevale l'abbinamento tra basso terziario, lavoro domestico, alta presenza femminile e alcune possibilità di inserimento in attività autonome (commercio, ristorazione, pulizia, edilizia); b) il modello veneto – localizzato nelle province del Nord-Est ma anche in alcuni distretti dell'Emilia, della Toscana e delle Marche – in cui è preponderante l'occupazione industriale, tipicamente maschile; c) il modello a termine o meridionale, fondato su rapporti di lavoro temporanei e diffuso in special modo sia nel settore dell'occupazione stagionale in agricoltura, sia in quello dell'edilizia.²⁹ Questa terza tipologia, in cui è notevole l'incidenza del lavoro sommerso (tra il 40 e il 60% del totale), riguarda prevalentemente le regioni del Sud ma anche l'Umbria. Anche in questa classificazione l'Abruzzo si conferma come regione difficilmente riconducibile a un preciso modello.

I dati ufficiali dei Centri per l'impiego possono fornire una fotografia del lavoro dipendente.³⁰ Nel corso del 2001 le assunzioni di lavora-

catore della crisi ancora in atto oltre Adriatico e della posizione di frontiera assunta dalla regione; viceversa, agli inizi del 2002 si ha una netta contrazione di tali permessi (1% in Abruzzo, 0,4% su scala nazionale e 0,9% al Sud).

²⁹ Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (2000, pp. 176-177).

³⁰ Tuttavia queste cifre non consentono di conoscere l'esatto ammontare dell'occupazione straniera, visto che esse riguardano soltanto gli avviamenti al lavoro (flussi in entrata). Istituiti dalla legge Turco-Napolitano, i Centri per l'impiego non si preoccupano infatti di fissare il numero degli immigrati che lavorano stabilmente, ma solo quanti ne vengano assunti, in quale settore, ecc. Sono dunque indici della dinamicità del mercato del lavoro e non valori assoluti rivelatori del livello occupazionale degli stranieri.

tori extracomunitari sono state 9.397 – una su dieci, considerato un totale di 94.573 nuovi occupati nella regione – a fronte di 7.779 cessazioni (tab. 4), con Teramo e L'Aquila che hanno totalizzato insieme il 61,5% delle assunzioni.³¹ La distribuzione degli avviamenti rivela che il solo settore dei servizi occupa più del 60% degli immigrati, con differenziazioni tra le varie province. Nel Teramano e soprattutto nel Chietino l'importanza dell'industria è poi un fattore di attrazione per il lavoro degli stranieri;³² la provincia dell'Aquila assorbe invece quasi i tre quarti di tutti gli immigrati occupati in agricoltura nella regione, concentrati prevalentemente nella Valle del Fucino;³³ infine, il Pescarese si distingue per una maggiore incidenza del terziario e, grazie anche alle numerose località balneari, è in grado di offrire opportunità lavorative ai soggiornanti stranieri.

Tab. 4 – *Movimenti di forza lavoro immigrata per province nel 2001*

Province	Assunzioni	%	Cessazioni	%	Saldo	%
Chieti	1.690	18,0	1.302	16,7	388	24,0
L'Aquila	2.585	27,5	2.300	29,6	285	17,6
Pescara	1.927	20,5	1.707	21,9	220	13,6
Teramo	3.195	34,0	2.470	31,8	725	44,8
Abruzzo	9.397	100	7.779	100	1.618	100

Fonte: Caritas e Migrantes (2002, p. 443).

In merito alle tipologie dei contratti di lavoro, agli inizi del 2001 le autorizzazioni per svolgere un'attività a tempo indeterminato risultavano concesse per tre quinti al settore terziario, segnatamente nel ramo del lavoro domestico. Dal punto di vista delle qualifiche, oltre il 70% è rappresentato da operai generici, prevalenti nei servizi; la manodopera più qualificata, utilizzata soprattutto nel comparto edile, è in maggioranza di provenienza rumena, albanese e macedone. L'occupazione temporanea presenta invece sensibili differenze, con una predominanza dei maschi impiegati quasi esclusivamente nel lavoro agricolo come manovalanza generica: in questa tipologia prevalgono marocchini, albanesi e macedoni (CRESA, 2001, p. 319).

³¹ Agli inizi del 2000 gli avviamenti al lavoro nella regione risultavano 5.076, di cui quasi la metà a L'Aquila; le chiamate erano nettamente di tipo nominativo (oltre il 96% dei casi) e superavano di 10 punti la media italiana.

³² Si pensi ad esempio al ramo metallurgico-mecanico (Val Vibrata e Val di Sangro), a quello minerario (campi metaniferi dell'Eni a San Salvo e nel Vastese) e al settore alimentare (stabilimenti De Cecco di Fara S. Martino).

³³ Dove svolgono lavori di tipo stagionale, rifiutati dalla popolazione locale perché considerati faticosi e malsani.

Da una ricerca condotta sul campo emergono poi alcuni aspetti relativi alla specializzazione dei vari gruppi di immigrati. Ad esempio, la maggioranza dei maschi provenienti dall'Europa dell'Est o dai Balcani lavora nei settori dell'edilizia, degli impianti elettrici e dei servizi.³⁴ Ricordando poi che nell'alto Appennino albanesi e macedoni sono prevalentemente legati alla pastorizia, bisogna aggiungere che appare diffusa pure l'attività di taglialegna. Per converso, nelle zone costiere gli uomini albanesi sono spesso impegnati nel settore edile, mentre le donne sono in genere casalinghe (Moffa e Goussot, 2001, p. 32). A loro volta i senegalesi, dediti al commercio ambulante sul litorale tra Pescara e Giulianova, si organizzano in modo che i nuovi arrivati possano aggredarsi a un nucleo insediato nella regione da diversi anni.³⁵

La componente femminile dell'immigrazione è composta in maggioranza da donne dell'Europa dell'Est, prioritariamente impegnate – come molte etiopi, eritree e somale – nell'assistenza agli anziani, nelle pulizie e nella ristorazione. Un fenomeno emergente è l'arrivo di ragazze provenienti da Ucraina, Polonia e Moldavia che, entrate con un visto per turismo, prestano servizio per tre mesi presso famiglie italiane (soprattutto dell'entroterra abruzzese), concordano un rapporto di lavoro e rientrano nei propri paesi, per poi tornare in Italia con un contratto di tipo domestico attraverso chiamate nominative. Un'altra particolarità dell'immigrazione femminile dall'Est europeo è che le donne arrivano prima degli uomini, come dimostrano le procedure di ricongiungimento familiare con mariti e figli rimasti in patria. Quanto poi alla quota di lavoro sommerso nelle attività svolte dai cittadini stranieri, esso riguarda soprattutto gli albanesi nell'edilizia, i polacchi nella raccolta della frutta, i senegalesi nel lavoro ambulante e i macedoni nella pastorizia. Insomma, il contributo degli immigrati all'economia regionale è significativo e la loro rilevanza nel tessuto produttivo abruzzese appare difficilmente contestabile;³⁶ tuttavia la tendenza ad utilizzare gli stranieri è in buona parte da considerarsi come «rimedio» a una domanda di lavoro fluttuante, instabile o essenzialmente stagionale.³⁷

³⁴ Molti sono senza contratti regolari, importante è la quota di irregolari, minore quella dei clandestini.

³⁵ La mobilità dei senegalesi è molto alta nella stagione estiva e, spingendosi al di fuori dei confini regionali, raggiunge zone dove sono presenti altri connazionali senza interrompere i contatti con la comunità di Pescara. In questa città è da ricordare la loro presenza nella gestione del mercato antistante la stazione ferroviaria.

³⁶ Le rimesse degli immigrati nei paesi d'origine sono un indicatore importante del loro livello produttivo. Stimate in 8.858.000 € (1999), 8.374.000 € (2000) e 8.922.000 € (2001), esse risultano superiori a quelle delle Marche, dove gli stranieri sono quasi il doppio (Caritas di Roma, 2000, p. 288; 2001, p. 340; 2002, p. 325).

³⁷ Secondo Bonifazi (1998, p. 189), la disponibilità di una forza lavoro irregolare e sottopagata è diventata una necessità strutturale per la sopravvivenza di molti lavori stagionali nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle imprese del basso terziario ur-

Per valutare l'inserimento nel territorio e il livello di integrazione, un indicatore tra gli altri cui spesso si ricorre è quello dell'illegalità. A questo proposito, il tasso di delinquenza fra gli immigrati in Abruzzo è più basso, almeno per le tipologie di reato accertate, che in altre regioni italiane.³⁸ La percentuale di cittadini stranieri sul totale delle persone deferite all'autorità giudiziaria – per produzione, traffico e smercio di sostanze stupefacenti – vede l'Abruzzo collocato ai gradini più bassi, con appena il 7,5% nel 1998, contro il 61,5% del Piemonte, il 45,9% della Lombardia, il 44,5% del Veneto, il 34,1% del Trentino, il 15,6% delle Marche, e persino il 16,8% del Molise (Moffa e Goussot, 2001, p. 18). Ciò nonostante, nel 2000 si è riscontrata un'alta incidenza degli immigrati tra i carcerati.

Per quanto riguarda poi gli irregolari e i «clandestini», anche in questo caso la Caritas ritiene che ai dati ufficiali si debba sommare un ulteriore 19% di presenze: nel 2001 essi avrebbero dunque superato le tremila unità (0,27% della popolazione abruzzese).³⁹

Nel mercato della prostituzione, anch'esso localizzato sul litorale e in particolar modo al confine con le Marche, è maggioritaria la presenza di donne provenienti dall'Europa orientale (albanesi, polacche, ucraine, rumene) e dall'Africa (Ghana, Nigeria, Sierra Leone).⁴⁰ Nel 1996 si stimavano tra 600 e 800 prostitute, calate poi nel 1998 a un numero compreso fra 210 e 300.

I temi dell'illegalità, dell'irregolarità e dell'integrazione mostrano un nesso forte, oltre che con il lavoro, anche con quello dei bisogni abitativi. E il problema degli alloggi è legato, almeno in parte, all'attenzione ad esso riservata dalle istituzioni. Esaminiamo qui la questione della casa come è affrontata dagli stessi immigrati, mentre in seguito valuteremo gli interventi realizzati dall'amministrazione regionale.⁴¹ Le

bano: sotto questo profilo l'Abruzzo sembra rientrare, almeno in parte, nel modello occupazionale che caratterizza il Sud Italia.

³⁸ Uno studio della criminalità suddivisa per nazione di provenienza è stato tentato alcuni anni or sono e risultava costituita in prevalenza da stranieri dei paesi dell'Est europeo (anzitutto albanesi e jugoslavi nomadi), mentre nel resto d'Italia avevano maggior peso gli immigrati dell'Africa mediterranea (Caputo e Putignano, 1997, p. 70).

³⁹ Gran parte di questi immigrati, concentrati soprattutto nella fascia costiera, è occupata nel settore dell'edilizia e dell'agricoltura stagionale.

⁴⁰ Il mondo della prostituzione immigrata in Abruzzo ricalca le linee e gli assetti di quello nazionale: racket di controllo delle nigeriane, sfruttamento e, a volte, vera e propria tratta nel caso delle albanesi e delle jugoslave.

⁴¹ In proposito accenniamo sin d'ora che l'attivazione dei Centri di prima accoglienza (CPA), istituiti dalla legge «Martelli», in Abruzzo è stata limitata ed episodica; di conseguenza, il problema abitativo è sempre stato particolarmente pressante per gli stranieri e l'apporto delle associazioni di volontariato, alquanto diversificato all'interno della regione, è riuscito solo in parte a soppiare alle carenze istituzionali dei primi anni Novanta (Camplone, 1997, p. 55-56).

resistenze di molti proprietari ad affittare case agli stranieri ha indotto coloro che sono disposti a farlo a speculare sul canone degli alloggi, spesso superiore a quello praticato alle famiglie italiane. Il mercato degli affitti, dunque, per gli immigrati si svolge quasi del tutto in termini di illegalità. Non stupisce allora che per ridurre i costi molti di essi siano disposti a coabitare con altri stranieri, anche in condizioni di sovraffollamento.

Al riguardo, nell'ambito del già richiamato progetto "Intemigra", in Abruzzo sono state realizzate diverse interviste dalle quali emergono dati sulla condizione abitativa degli immigrati e sui modi di reperire una sistemazione appena giunti nella regione (Tamburini e Tironi, 2001). Dalle informazioni raccolte, la catena migratoria sembrerebbe avere un peso rilevante nel reperimento di un alloggio, considerato il ruolo svolto da parenti e conoscenti (nel 40% dei casi). Il 15% degli intervistati sostiene invece di essere ospite in casa d'altri, mentre il 17% dichiara di aver trovato una soluzione abitativa tramite persone non appartenenti alla cerchia familiare. L'ultima voce, rubricata sotto la classe «Altro» (28%), comprende in larga parte coloro che non hanno risposto al questionario, ma anche gli stranieri che si adattano a vivere in alloggi di fortuna o che vengono assistiti dalle associazioni di volontariato. Dopo il primo periodo, gli immigrati che trovano casa da sé o grazie ai familiari aumentano fino al 54%, mentre diminuisce la quota di quelli aiutati da persone che non rientrano nella sfera dei parenti (14%). Spostando invece l'attenzione sul tipo di convivenza, si notano al primo posto gli stranieri che vivono in famiglia o con parte di essa (44%): siamo quindi di fronte a immigrati che godono di una condizione relativamente stabile, tale da permettere un possibile ricongiungimento. Per contro, coloro che abitano con altri connazionali, perché arrivati di recente o in condizioni economiche disagiевые, rappresentano il 34% del totale.⁴² Infine, gli stranieri tendono ad alloggiare in case ubicate vicino alle zone centrali dei comuni di residenza, in genere di piccole o medie dimensioni, caratterizzati da più ridotti canoni d'affitto e inglobati in zone ad alta urbanizzazione.

Società civile e risposte delle istituzioni regionali e provinciali

I problemi sperimentati dai cittadini stranieri nel loro rapporto con la società e il territorio abruzzese hanno destato maggiore attenzione istituzionale verso il fenomeno immigrazione. Il primo provvedimento legislativo si è avuto con la legge regionale n° 10 del febbraio 1990, che

⁴² Un ulteriore 5% abita con stranieri di altre nazionalità, mentre il 4% vive assieme a persone italiane.

ha creato le condizioni perché si potessero formare associazioni di immigrati in grado di avviare processi di integrazione, con iniziative di carattere culturale, ricreativo, sociale e assistenziale.⁴³ A parte la perdurante assenza di una qualsiasi organizzazione di immigrati cinesi – nonostante questi siano per numero la sesta comunità in Abruzzo – l'entità dell'associazionismo nella regione appare oggi significativa, soprattutto se si considera che complessivamente le varie associazioni raccolgono circa 2000 iscritti, cioè più del 10% della popolazione straniera della regione.

Un altro settore da sempre sensibile alle istanze dei cittadini extracomunitari è quello dei sindacati. In specie, la CGIL fornisce assistenza nel campo legale, aiutando gli stranieri nelle pratiche relative al permesso di soggiorno e all'acquisizione della cittadinanza italiana, ma anche nella ricerca di un lavoro o di una casa.⁴⁴ Dello stesso segno è l'attività svolta dalla UIL e dall'UGL, mentre nell'ambito del volontariato appare rilevante il contributo offerto dall'«Anolf», associazione promossa e sostenuta dalla CISL la cui prima sede in Abruzzo è stata aperta a Pescara nel 1990: essa ha organizzato corsi di formazione per commercianti immigrati e per mediatori culturali, oltre a diversi seminari e incontri.⁴⁵ Sempre nel settore del volontariato regionale, di particolare importanza è la presenza della Caritas di Pescara-Penne: i cittadini extracomunitari che si rivolgono ai suoi servizi sono cresciuti del 100% negli ultimi dieci anni e, tra le 1.400 persone che ogni giorno usufruiscono delle mense esistenti a Pescara, il 70% è di nazionalità straniera.

L'associazionismo, il supporto dei sindacati e l'aiuto prestato dal volontariato hanno così consentito agli immigrati di promuovere le loro richieste a livello istituzionale e alle amministrazioni regionali e provinciali di rispondere alle istanze poste dal fenomeno migratorio. Nel quadro del proprio ruolo amministrativo e politico, il governo regionale ha adottato in materia di immigrazione una serie di misure che si possono suddividere in due grandi aree, relative da un lato ai provve-

⁴³ Le associazioni sono iscritte in un apposito albo e ricevono contributi economici secondo le valutazioni compiute dall'amministrazione regionale sui loro programmi annuali. Nel 1992, quando questa attività ha cominciato a divenire rilevante, è stata creata la Federazione delle associazioni di extracomunitari in Abruzzo (EXTRA), tuttora il principale organo di contatto tra la Regione e gli immigrati. In seguito a una restrizione nelle modalità di accesso ai finanziamenti regionali, tra il 1993 e il 1997 le associazioni si sono ridotte a una decina, aumentate a 18 agli inizi del 2002. Il fatto che gran parte di esse siano state fondate solo negli ultimi anni segnala però che il panorama associazionistico è ancora in fase di stabilizzazione.

⁴⁴ Dal 2000 al 2001 è raddoppiato il numero degli immigrati iscritti alla confederazione (superiori a 400).

⁴⁵ Gli stranieri iscritti sono 570, divisi tra i distaccamenti di Teramo, Avezzano, L'Aquila e la stessa Pescara.

dimenti realizzati su propria iniziativa e, dall'altro, a quelli presi in collaborazione con le Province, come previsto dalla legislazione nazionale. Nel caso degli interventi in autonomia, la già richiamata legge regionale 10/1990 affronta sia i fenomeni dell'immigrazione che quelli dell'emigrazione di ritorno, avendoli accorpati in un unico testo legislativo. Ciò evidenzia come, ancora all'inizio degli anni Novanta, la presenza dei cittadini stranieri non fosse sentita così distintamente da richiedere interventi mirati.⁴⁶

L'apparato normativo unitario, in parte modificato e integrato dalla legge n° 79 del 1995, ha l'obiettivo di equiparare i cittadini stranieri a quelli italiani – purché in regola con il permesso di soggiorno – e di tutelarli attraverso la promozione di iniziative atte a favorirne la formazione professionale nonché l'inserimento sociale a livello produttivo, abitativo e scolastico. A tale scopo è stato istituito il Consiglio regionale per l'emigrazione e l'immigrazione (CREI), con una durata pari a quella della legislatura amministrativa.⁴⁷ Nella legge 79/95 è ad esempio contemplata la possibilità, per gli immigrati regolarmente soggiornanti in Abruzzo da almeno cinque anni,⁴⁸ di ottenere contributi per l'acquisto o la costruzione di una casa e sovvenzioni per ristrutturazione, ammodernamento o rifacimento di immobili.⁴⁹ Vengono del resto estese agli immigrati le riserve di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica,⁵⁰ men-

⁴⁶ La legge n° 39 del febbraio 1990, meglio nota come legge «Martelli», non costituisce il punto di riferimento del summenzionato provvedimento che, viceversa, si basa sulla precedente legge nazionale n° 943 del dicembre 1986. La Martelli riguardava infatti in modo marginale i compiti delle regioni, coinvolte solo nelle decisioni riguardanti i flussi migratori e nella distribuzione dei fondi stanziati ai comuni per i CPA che, in Abruzzo, erano stati previsti a Rocca Pia, Villa Vomano e Pescara. Per un breve periodo solo quest'ultimo è stato attivato e, a causa del mancato riandamento della Martelli dopo il 1993, l'esperienza dei CPA si è conclusa rapidamente senza aver prodotto risultati di qualche rilievo.

⁴⁷ Il Consiglio regionale per l'emigrazione e l'immigrazione (CREI) comprende oltre cinquanta consiglieri, ma la differenza tra il numero dei rappresentanti degli emigrati all'estero e quello degli immigrati stranieri, designati dalle rispettive associazioni iscritte all'albo regionale, è piuttosto marcata. A questo organismo, che si riunisce almeno due volte all'anno ed elegge al proprio interno un comitato esecutivo, sono attribuiti molteplici compiti nel campo dell'immigrazione e si tratta di responsabilità impegnative, il cui ruolo politico non va misconosciuto.

⁴⁸ Il periodo minimo di residenza nella regione è stato introdotto con la legge regionale n° 34 del 1999.

⁴⁹ I contributi stanziati sono però stati pensati soprattutto per gli emigrati di ritorno; solo pochi immigrati sono infatti proprietari di un immobile e ciò li ha nella più gran parte esclusi dai benefici di questa legge.

⁵⁰ Ma la possibilità di ottenere abitazioni popolari è limitata sia perché nelle graduatorie sono presenti famiglie italiane che hanno presentato domanda già da parecchi anni, sia perché molti immigrati sono *single* e, come è noto, nell'assegnazione di un alloggio le famiglie hanno la priorità.

tre nel campo dell'inserimento scolastico è prevista la realizzazione di corsi di italiano e di lingua dei paesi di provenienza per i figli degli immigrati.⁵¹ Il passaggio dalle norme alla loro applicazione ha prodotto effetti parziali e carenze manifeste che, in larga parte, derivano dall'aver unito due fenomeni molto diversi, come l'emigrazione e l'immigrazione, in testi di legge che oggi andrebbero specificamente riformati in funzione della presenza straniera.

L'altra grande area di intervento, finanziata dal governo centrale, ma attuata dall'amministrazione regionale in collaborazione con le Province, è definita dalla legge nazionale n° 40 del marzo 1998, meglio conosciuta come «Turco-Napolitano»,⁵² che ha istituito il Fondo Nazionale per le politiche migratorie al fine di perseguire determinati obiettivi. Il programma di utilizzazione dei fondi, articolato su cadenza triennale (1998-2000), è tuttora in corso; sulla base delle rispettive quote, stabilite dalla Regione, le diverse Province individuano priorità di intervento concordate con gli enti locali interessati e annualmente redigono un apposito piano territoriale.⁵³ Anche se permangono interrogativi sul futuro di tali iniziative, considerata la fase di transizione che le amministrazioni pubbliche stanno attraversando con l'entrata in vigore della legge denominata «Bossi-Fini», è tuttavia possibile tracciare un breve quadro di ciò che ogni provincia ha realizzato negli ultimi anni.

Nel caso della Provincia dell'Aquila, il protocollo d'intesa sul Piano territoriale di intervento per il 2000 ha messo in luce come, negli anni trascorsi dall'approvazione della legge Turco-Napolitano, i progressi realizzati nel contesto provinciale siano stati eccessivamente limitati all'iniziativa di singoli comuni e «ambiti» territoriali.⁵⁴ In particolare, l'istituzione dell'Osservatorio sull'immigrazione – importante strumento di monitoraggio e fondamentale anello di congiunzione tra le realtà della presenza straniera e le istituzioni – sconta tuttora qualche

⁵¹ Tuttavia, l'istituzione di corsi di alfabetizzazione riservati agli adulti è stata variabile nel corso degli anni e, dopo un primo tentativo nell'anno scolastico 1992/93, i successivi anni hanno visto solo pochi provveditorati agli studi continuare l'esperienza; anche i corsi di formazione professionale sono andati incontro agli stessi problemi.

⁵² Gli elementi cardine di questa legge erano la carta di soggiorno, le quote stabiliti per gli ingressi, il trattamento dell'immigrato clandestino fino all'atto della sua espulsione (Bolaffi, 2001, pp. 5-6 e 41).

⁵³ Pur essendo stabilite precise scadenze per l'elaborazione e l'approvazione dei Piani territoriali, nella normativa non sono specificati i tempi del monitoraggio. Le incertezze nell'applicazione della Turco-Napolitano e le difficoltà incontrate nell'istituire presso ogni provincia gli Osservatori per l'immigrazione sono da ascrivere a cause principali dei ritardi.

⁵⁴ Giuridicamente un "ambito" deve essere abitato da almeno 20.000 persone e può anche derivare dall'unione di più comuni. Nella provincia aquilana, ad esempio, costituiscono ambiti a sé Avezzano, Sulmona e L'Aquila.

deficit organizzativo e ancora oggi resta da completare l'obiettivo di una struttura che, insieme alle sue funzioni di raccolta, archiviazione ed elaborazione dati, possa disporre di un centro di documentazione collegato in rete con gli altri sportelli per gli immigrati presenti nel territorio provinciale.⁵⁵

Dal canto suo, la Provincia di Pescara è stata la prima ad attivarsi per la realizzazione degli obiettivi della legge Turco-Napolitano e ora si trova in una fase di consolidamento dei progetti avviati già da due anni. L'amministrazione provinciale ha investito prioritariamente sulla figura dell'Osservatorio per l'immigrazione che, già operativo dal 2000, è riuscito a raccogliere ed elaborare tutti i dati provinciali sulla presenza degli stranieri, precedentemente dispersi invece nei vari organismi distribuiti sul territorio.⁵⁶

Diverso è il caso della Provincia di Teramo che, a differenza di quella aquilana e pescarese, ha preferito istituire l'Osservatorio per l'immigrazione come ufficio all'interno del settore dei servizi sociali, affidandone la gestione a personale che già lavorava nell'amministrazione provinciale. Così facendo, la somma stanziata dal Fondo Nazionale per le politiche migratorie è stata interamente investita in progetti sul territorio, evitando di dover sostenere spese ulteriori per il funzionamento dell'Osservatorio stesso; in concreto, se molti sforzi sono stati indirizzati alla realizzazione dei consueti sportelli per gli immigrati, hanno altresì assorbito una fetta rilevante del *budget* disponibile i corsi di lingua, le opere di mediazione culturale e diversi investimenti nel campo scolastico.

Infine, anche nella Provincia di Chieti l'Osservatorio per l'immigrazione è stato inserito nel settore delle attività sociali, motivo per cui non ha relazioni dirette con le associazioni di immigrati come accade, ad esempio, a Pescara. Nella realtà teatina la gestione delle risorse appare però meglio distribuita sul territorio, tanto da interessare ben quindici tra «ambiti» e comuni, con un'ampia varietà di interventi – benché spesso disomogenei e dispersivi – che vanno dalle manifestazioni culturali ai contatti con le scuole; più trascurati sono i corsi di alfabetizzazione.

⁵⁵ Ma proprio l'apertura di questi sportelli ha assorbito quasi l'80% dello stanziamento assegnato dalla Regione.

⁵⁶ In questo modo – e con la collaborazione delle diverse istituzioni coinvolte nel fenomeno – l'Osservatorio pescarese è riuscito a pubblicare due rapporti sull'immigrazione. A dimostrazione dell'importanza di tale organismo, si pensi che esso è diventato un punto di riferimento non solo per le associazioni degli immigrati, ma anche per tutti coloro che operano nel settore.

L'Abruzzo nel contesto centro-orientale della penisola

L'Abruzzo appartiene quelle regioni a bassa concentrazione di immigrati, in ciascuna delle quali l'incidenza di stranieri sul totale della popolazione residente non supera il 2%. Queste regioni sono il Molise, la Valle d'Aosta, la Basilicata, la Sardegna, la Calabria e, appunto, l'Abruzzo che è la prima del gruppo. Eppure questa collocazione non rende giustizia a una situazione che, come si è potuto vedere, è in realtà assai più articolata. I dati regionali diventano infatti maggiormente significativi se vengono letti nel contesto dell'area centro-orientale d'Italia, costituita da Abruzzo, Marche, Umbria e Molise. In tale quadro, per il dinamismo d'aumento dimostrato tra il 1999 e il 2000, l'Abruzzo risulta secondo solo alle Marche (10,5% contro 18%), mentre, dal 2000 al 2001, sotto il profilo dell'incidenza della popolazione immigrata su quella locale (1,4%, pari a un immigrato ogni 71 residenti), si pone a un livello nettamente inferiore non solo rispetto alla media italiana (2,8%), ma anche in rapporto alle Marche (un immigrato ogni 37 residenti) e all'Umbria (un immigrato ogni 31 residenti). Queste recenti variazioni delle popolazioni immigrate indicano che l'Umbria è stata specie nel passato un polo di attrazione migratoria, le Marche continuano ad esserlo, mentre l'Abruzzo ha cominciato a proporsi come area d'approdo solo di recente; il Molise a sua volta resta ancora marginalmente toccato dal fenomeno immigrazione.

Per quanto riguarda l'insediamento, esso è caratterizzato da gruppi nazionali dominanti e dalla loro incidenza sulla totalità delle presenze straniere. Per l'Abruzzo si può parlare di un *modello di insediamento a prevalenza balcanica*, perché gli immigrati provenienti da questa area raggiungono un terzo del totale. È questo il caso anche dell'Umbria. Tra le due regioni si riscontra però una notevole differenza, poiché in Abruzzo i primi due gruppi balcanici (albanesi con il 22,1% e macedoni con l'11,1%) raggiungono da soli un terzo del totale. Nelle Marche e nell'Umbria la percentuale ottenuta da questi due gruppi è meno rilevante e, al conseguimento di un terzo del totale, concorrono varie altre comunità originarie dei Balcani. Il Molise, regione dove gli immigrati balcanici ammontano a quasi un terzo del totale, si caratterizza per l'alta percentuale degli albanesi (25%), più bassa solo rispetto a quella riscontrata in Puglia (36,7%). L'alta incidenza degli albanesi fa comunque dell'Abruzzo una «regione a gruppo prevalente», con un rappresentante di questo gruppo nazionale ogni 5 immigrati soggiornanti.⁵⁷ Peraltro, qui la presenza straniera dà luogo a una im-

⁵⁷ Per un raffronto si pensi che i marocchini, il gruppo più numeroso in Italia, sono solo uno su 10 soggiornanti.

migrazione a carattere prevalentemente familiare. Ad esclusione delle Marche dove la percentuale di donne immigrate è stata l'unica a calare nettamente fra il 2000 e il 2001, nel comprensorio centro-orientale l'immigrazione è più al femminile rispetto alla media nazionale (46,7%). Le donne immigrate realizzano 4 punti in più in Abruzzo e in Umbria (dove vi è parità numerica tra i due sessi) e 8 in più nel Molise.

D'altra parte, l'Abruzzo ha una popolazione immigrata molto giovane: il 70% dei soggiornanti è compreso nella fascia di età che va dai 19 ai 40 anni (3 punti in più rispetto alla media nazionale). A fortiori, qui i bisogni di inclusione e le dinamiche dell'integrazione tendono ad avere un peso maggiore e, dunque, vanno tenuti nel dovuto conto. A questo riguardo, facendo il confronto con quanto si riscontra a livello nazionale, possono essere considerati *indici positivi* dei processi di inserimento in atto nella regione: a) la più elevata percentuale dei casi di acquisto di cittadinanza (in valori assoluti si tratta di 200 casi l'anno); b) la più alta percentuale di matrimoni misti (quasi 300 secondo gli ultimi dati disponibili); c) l'incidenza percentuale dei 5.170 minori che è superiore alla media nazionale (28,6% contro il 23,9%); d) una discreta presenza delle associazioni di immigrati (operano in regione 3 associazioni ogni 2.000 immigrati, mentre a livello nazionale 3 ogni 4.000); e) il soddisfacente stato di salute risultante dalla bassa percentuale dei ricoverati stranieri (5 ogni 1.000 soggiornanti, contro una media nazionale di 15 ogni 1.000).

Altri sono invece da considerarsi *indici negativi*, come: a) la bassa dotazione di strutture di prima accoglienza (sono stati censiti appena 14 posti letto dal Ministero dell'Interno e ciò, anche ipotizzando eventuali carenze nella rilevazione, non lascia presupporre una situazione soddisfacente); b) l'alta incidenza della presenza straniera tra i carcerati, in aumento negli ultimi anni (si tratta del 31,3%, tre punti in più rispetto alla media nazionale); c) l'incidenza ancora contenuta dei minori a scuola (l'1,2% della popolazione scolastica rispetto alla media nazionale dell'1,8%); d) la bassa incidenza di soggiornanti da più di cinque anni (meno di un terzo del totale).⁵⁸ Apparentemente contraddittori, questi indici possono viceversa essere rivelatori di una transizione in atto.

Nel settore dell'immigrazione il governo regionale ha certo compiuto passi avanti negli ultimi anni, soprattutto nel momento in cui le problematiche connesse all'arrivo di cittadini stranieri sono state scisse

⁵⁸ Non mancano poi gli *indici ambivalenti*, positivi per un verso e negativi per l'altro. Così, a livello regionale, la percentuale delle denunce contro cittadini stranieri sul totale degli immigrati risulta più bassa rispetto al medesimo rapporto su scala nazionale; tuttavia, un terzo dei denunciati è costituito da immigrati regolari (11 punti al di sopra della media italiana), con una forte connotazione stanziale anche del fenomeno della devianza.

dalle iniziative in favore dei numerosi abruzzesi emigrati all'estero. D'altro canto, la recente attenzione nei confronti dell'immigrazione potrebbe essere condizionata dalla riforma della Costituzione italiana in senso federale che ha comportato una drastica riduzione dei finanziamenti statali – riduzione peraltro confermata dalla legge finanziaria per il 2003. Se è vero, come è stato ipotizzato da diversi organi di stampa, che il taglio dei trasferimenti stato-regione imporrà all'Abruzzo un aumento del 10% delle imposte locali per compensare le minori entrate, è allora probabile che nel breve periodo l'impegno mostrato dalla regione possa ridursi: in un quadro di maggiore imposizione fiscale, stanziare denaro per gli immigrati diventa infatti difficilmente giustificabile agli occhi della comunità locale. Appare dunque plausibile che l'Abruzzo, una regione con peso politico relativamente ridotto e dipendente più di altre dai finanziamenti statali, affronti nel prossimo futuro una difficile fase di transizione in grado di ritardare lo slancio finora mostrato.

In questo orizzonte, l'attitudine nei confronti dell'immigrazione sarà allora un significativo indicatore della lungimiranza e sensibilità di un mondo politico investito di nuove, accresciute responsabilità, chiamato a confrontarsi sia con i bisogni di una presenza immigrata attiva e dinamica che è ragionevole prevedere in continuo aumento, sia con un'opinione pubblica non sempre ricettiva nei riguardi degli stranieri. Del resto, ogni politica nel campo della mobilità geografica dei gruppi umani non potrà prescindere dal più complessivo contesto di crisi della cittadinanza che caratterizza le nostre società. E ciò significa operare affinché gli immigrati che decideranno di restare non siano costretti a scegliere soltanto fra i due estremi dell'inclusione o dell'esclusione; vuol dire riconoscere e accettare la differenza, la pluralità dei modi di essere, considerando l'appartenenza come qualcosa che si fonda sulla partecipazione e sulla condivisione; significa infine trovare strumenti adeguati per assicurare gradualmente il delicato passaggio degli immigrati dalla condizione di stranieri a quella di nuovi cittadini, uguali nella diversità.

LUIGI GAFFURI
luigigaffuri@tiscalinet.it

FRANCO PITTAU
pittau.franco@flashnet.it

PAUL SCUTTI
nx01@libero.it

BIBLIOGRAFIA

- A. BAZZUCCHI, *Luoghi, caratteri ed evoluzione della presenza straniera in Abruzzo negli anni Novanta*, in: CRESA (2001), pp. 261-362.
- S. BOFFO, *La dimensione istruttivo-formativa nelle politiche per l'immigrazione delle cinque regioni*,
http://www.immigra.org/documenti/ricerca_intemigra/index.html, 2001.
- G. BOLAFFI, *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*. Torino, Einaudi, 2001.
- C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna, Il Mulino, 1998.
- C. BRUSA (a cura di), *Immigrazione e multicultura nell'Italia di oggi. Il territorio, i problemi, la didattica*. Milano, Franco Angeli, 1997.
- C. BRUSA (a cura di), *Immigrazione e multicultura nell'Italia di oggi. La cittadinanza e l'esclusione, la "frontiera adriatica" e gli altri luoghi dell'immigrazione, la società e la scuola*. Milano, Franco Angeli, 1999, vol. II.
- T. CAMPIONE, *Io vivo nell'ombra. L'immigrazione in Abruzzo e le sue voci*. L'Aquila, Regione Abruzzo - Assessorato alla Promozione Culturale, 1997.
- A. CAPUTO, C. PUTIGNANO, *La popolazione straniera vista attraverso le statistiche giudiziarie*, in: E. TODISCO (a cura di) (1997), pp. 49-71.
- CARITAS DI ROMA, *Immigrati in Italia e nel Lazio*. Roma, Sinnos Editrice, 1991.
- CARITAS DI ROMA, *Immigrazione. Dossier statistico '96*. Roma, Anterem, 1996.
- CARITAS DI ROMA, *Immigrazione. Dossier statistico '98*. Roma, Anterem, 1998.
- CARITAS DI ROMA, *Immigrazione. Dossier statistico 2000*. Roma, Anterem, 2000.
- CARITAS, *Immigrazione. Dossier statistico 2001*. Roma, Nuova Anterem, 2001.
- CARITAS, *Immigrazione. Dossier statistico 2002*. Roma, Nuova Anterem, 2002.
- COMMISSIONE PER LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone. Bologna, Il Mulino, 2000.
- COMMISSIONE PER LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone. Bologna, Il Mulino, 2001.
- CONSIGLIO TERRITORIALE PER L'IMMIGRAZIONE DELLA PROVINCIA DELL'AQUILA, *Rapporto sull'immigrazione nella provincia dell'Aquila per l'anno 2001*. L'Aquila, Ufficio territoriale del Governo, 2001.
- M. COSTANTINI, C. FELICE (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. L'Abruzzo*. Torino, Einaudi, 2000.
- CRESA, *Studi monografici sulla popolazione abruzzese*. L'Aquila, Gruppo Tipografico Editoriale, 2001.
- M. DI VITO, S. PALLADINI, *Rapporto sull'immigrazione nella provincia di Pescara 2002*. Pescara, Provincia di Pescara, 2002.
- L. GAFFURI, *L'altrove qui e ora dell'altro fra noi, «aut aut»*, LII, 310-311, 2002a, pp. 181-207.
- L. GAFFURI, *L'immigrazione e l'altrove, tra locale e globale*, in: C. BRUSA (a cura di), *Processi di globalizzazione dell'economia e mobilità geografica*. Roma, Società Geografica Italiana, 2002b, pp. 189-205.
- ISMU, *Sesto rapporto sulle migrazioni 2000*. Milano, Franco Angeli, 2001.
- A. LONNI, *Mondi a parte. Gli immigrati tra noi*. Torino, Paravia, 1999.
- C. MOFFA, A. GOUSSET, *L'immigrazione extracomunitaria in Abruzzo e Molise*,
http://www.immigra.org/documenti/ricerca_intemigra/index.html, 2001.

- F. SALVATORI (a cura di), *Abruzzo. La geografia di uno sviluppo regionale*. Pescara, Libr. dell'Univ. Editrice, 1988.
- E. SPEDICATO, *Saggio introduttivo*, in: T. CAMPIONE (1997), pp. 9-33.
- A. SPINA, N. GAYE, *L'Abruzzo verso una società multietnica*. Sambuceto, Caritas Diocesana Pescara-Penne, 1999.
- G. TAMBURINI, F. TIROLI, *Urbanistica e pianificazione territoriale*, http://www.immigra.org/documenti/ricerca_intemigra/index.html, 2001.
- E. TODISCO (a cura di), *La presenza straniera in Italia. Il caso dell'Abruzzo*. Milano, Franco Angeli, 1997.
- P. VITTE, *Le campagne dell'alto Appennino. Evoluzione di una società montana*. Milano, Unicopli, 1995.

Summary

After a brief introduction referring to foreign presence in Italy, this essay deals with the case of Abruzzo, which has recently moved from being a land of migration to a land of immigration. Placed in the central-eastern geographical context of the Italian peninsula, the migration phenomenon is here prevalently of Balkan character. The two prevalent ethnic groups, Albanians and Macedonians, concentrate mainly in the mountain area of the interior and their main activity is as shepherds. There is also a noticeable presence of Northern Africans and a numerous community of Senegalese, mainly engaged in itinerant trade and mainly settled along the Adriatic coast. The world of labour, their needs of habitation, their distribution over the territory, their position respect to illegality and integration, the role of civil society and institutions show the presence of transformation processes in a region in which immigration of a young population on average, still quantitatively moderate and of mainly family character, tends to become increasingly stable and numerous.



INTERNATIONAL
MIGRATION
REVIEW

VOLUME XXXVII

NUMBER 1

SPRING 2003

The Decline of Barriers to Immigrant Economic and Political Rights
in the American States, 1977-2001

LUIS F. B. PLASCENCIA, GARY P. FREEMAN and MARK SETZLER

Citizenship Rights and Repatriation of Refugees
GAIM KIBREAB

Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights
LYDIA MORRIS

Labor Migration between Developing Countries:
The Case of Paraguay and Argentina
EMILIO A. PARRADO and MARCELA CERRUTTI

Rights or Identity?
Naturalization Processes among "Labor Migrants" in Germany
CLAUDIA DIEHL and MICHAEL BLOHM

Documenting and Explaining the Persistence of Homeland Politics
among Germany's Turks
NEDIM ÖGELMAN

Immigration and the Czech Republic
(with Special Respect to the Foreign Labor Force)
DUSAN DRBOHLAV

Documentation Note: Belgium's Immigration Policy
MARCO MARTINIELLO

Book Reviews - Review of Reviews - International Newsletter on Migration - Books Received

Order from

Center for Migration Studies
209 Flagg Place, Staten Island, NY 10304-1122
Phone: (718) 351-8800 Fax: (718) 667-4598
E-mail: sales@cmsny.org - website: <http://www.cmsny.org>

L'immigrazione non comunitaria in provincia di Trento

Una rassegna degli indicatori di presenza e di inclusione*

Il caso trentino nel contesto immigratorio italiano

L'immigrazione straniera in Italia mostra oggi, con la relativa "sedimentazione" dei processi di insediamento dei cittadini non comunitari, una sensibilità sempre maggiore alle specificità dei contesti locali. Al di là del quadro nazionale, molti aspetti delle traiettorie di integrazione o di esclusione sociale sono legati alle dinamiche economiche e sociali delle comunità riceventi: in un contesto come quello italiano, segnato da profonde differenze interne, gli immigrati tendono ad adattarsi con grande flessibilità ai vincoli e alle opportunità dei diversi contesti locali. Nel panorama immigratorio nazionale, sotto questo profilo, il caso trentino si inserisce con alcuni tratti caratteristici:

- l'avvio del fenomeno in relativo ritardo rispetto ai grandi centri urbani e alle aree di prima destinazione, ma con un rapido sviluppo nell'arco degli anni Novanta;
- il prevalente insediamento di migranti che hanno già soggiornato in altre aree del paese, per i quali il Trentino rappresenta un'area di seconda destinazione;
- sul versante del sistema economico locale, l'elevata domanda di manodopera stagionale per l'agricoltura (specie nella raccolta della frutta) e, in misura meno visibile ma significativa, per l'industria turistico-alberghiera;

* Questo contributo si propone di tracciare un quadro sintetico e aggiornato della presenza di cittadini non comunitari nella provincia di Trento, rielaborando alcuni dati contenuti nel *Rapporto sull'immigrazione in Trentino - 2002* (Ambrosini e Boccagni, 2002), di cui chi scrive è stato uno dei curatori. Si ringraziano M. Ambrosini e F. Pittau per i preziosi suggerimenti.

- la crescita sempre più evidente di un terzo tipo di domanda, quella di collaboratrici e aiutanti familiari;
- il riorientamento dei flussi dall'Africa all'Europa dell'Est, favorito dalla vicinanza geografica e dalle norme sui permessi di soggiorno per lavoro stagionale;
- un insediamento territoriale piuttosto omogeneo ed "equilibrato", per effetto di una domanda distribuita su tutte le aree del territorio (sia pure in segmenti numericamente ridotti, con l'eccezione del lavoro stagionale), ciò che ha contribuito a facilitare l'inserimento straniero e ne ha contenuto l'impatto e la visibilità a livello locale.

Alla luce di questi elementi, la realtà trentina rappresenta il caso emblematico di un'immigrazione che risponde prima di tutto (ma non esclusivamente) a cospicui fabbisogni di manodopera stagionale, con livelli relativamente buoni di regolarità e di accettazione nel tessuto sociale locale. In questo scenario, nell'arco degli ultimi anni, sono cresciute le componenti femminili, richieste dalle famiglie per attività di cura, così come le componenti stabili – e non solo quelle temporanee – anche per effetto dei ricongiungimenti familiari; sono cresciute altresì (ma in misura meno spiccata rispetto a buona parte del paese¹) le componenti irregolari, inserite nel mercato del lavoro in maniera informale, come conseguenza, fra l'altro, del crescente divario tra domanda di manodopera e ingressi autorizzati.

Alcuni indicatori numerici

I dati statistici relativi agli immigrati, come è noto, sono sempre difficili da raccogliere, controllare e aggiornare, specie per quanto attiene alle componenti "irregolari". In estrema sintesi, vale comunque la pena segnalare che alla fine del 2001 risultavano iscritti alle anagrafi comunali della provincia di Trento 16.834 cittadini stranieri (il 17,1% in più rispetto al 2000 e più del triplo rispetto al 1992), con un'incidenza pari al 3,5% sulla popolazione residente.² Circa la metà provengono dai paesi dell'Est Europa, a conferma del rovesciamento di

¹ Tale ipotesi trova conforto nei dati della sanatoria avviata dalla l. 189/2002, che in provincia di Trento ha fatto emergere un bacino di irregolari pari "soltanto" al 23% dei soggiornanti regolari, a fronte di un'incidenza media nazionale (regolarizzandi/titolari di regolare permesso di soggiorno) stimabile, sulla base dei dati Caritas (2002), nell'ordine del 49%.

² Se invece si assume quale indicatore di presenza la popolazione straniera soggiornante (Caritas, 2002), i valori numerici risultano sensibilmente inferiori (14.920 unità, pari al 3,1% della popolazione complessiva), e il trend di crescita meno accentuato (+10,6% rispetto all'anno precedente); non cambiano in misura rilevante, invece, le proporzioni relative dei principali gruppi nazionali.

una tendenza che vedeva prevalere, dieci anni prima, gli immigrati nord-africani. Nonostante molti gruppi nazionali presentino ancora marcii divari di genere, con gruppi relativamente "femminilizzati" e altri a dominanza maschile, emerge una tendenza d'insieme al riequilibrio nella composizione della popolazione straniera: le donne corrispondono infatti, nel 2001, al 46,2% degli stranieri residenti.

Anche nel caso trentino, come nelle altre aree sviluppate dell'Italia centro-settentrionale, emergono oggi i segni evidenti di una maturazione dei processi migratori, in direzione di insediamenti più stabili e a carattere familiare. Accanto alla tendenza al riequilibrio nella composizione di genere e all'aumento dei ricongiungimenti familiari (i permessi di soggiorno per ragioni familiari hanno un'incidenza - 28,7% - in linea con la media nazionale), crescono le nascite da genitori di nazionalità straniera (373 unità nel corso del 2001), con frequenze relative sul totale dei nati (7,5%) assai superiori al valore medio nazionale (4,8%) e alla stessa incidenza media dell'Italia del Nord. Un numero sempre più grande di minori entra nel sistema scolastico: nel 2001-2002 si è trattato di 3.069 alunni, con un incremento di ben il 37% rispetto all'anno precedente e un'incidenza sulla popolazione scolastica pari al 4,3%.

Quanto all'inserimento nel mercato del lavoro, secondo i dati di fonte Inail relativi al 2001, gli immigrati extracomunitari pesano per circa un quarto sul totale delle assunzioni di lavoratori dipendenti effettuate in Trentino. In agricoltura il loro apporto si aggira tra il 60 e il 70% del complesso degli avviamenti al lavoro (a seconda delle fonti), tanto che è lecito chiedersi che cosa ne sarebbe del settore, senza il loro contributo. Anche in altri comparti, peraltro, l'incidenza della manodopera straniera ha raggiunto livelli rilevanti: negli alberghi e ristoranti, come nelle costruzioni, oscilla tra il 17 e il 18%, nelle attività commerciali e negli altri comparti dei servizi intorno all'8%. L'industria in senso stretto invece, a differenza del vicino Veneto, non segnala fabbisogni particolarmente elevati di forza lavoro immigrata, anche se le assunzioni nell'ultimo anno hanno superato comunque le 1.000 unità. Il saldo tra assunzioni (18.365 unità) e cessazioni (12.795) di immigrati ha oltrepassato le 5.000 unità (fonte Inail), dovute prevalentemente al settore agricolo: a conferma della prevalenza di rapporti di impiego a carattere stagionale, temporaneo, intermittente o per varie ragioni instabile, ma anche dello sviluppo di processi di stabilizzazione, e quindi di inclusione durevole nel sistema economico e sociale trentino. Le fonti disponibili, inoltre, non registrano le assunzioni di collaboratrici e assistenti familiari, che segnerebbero un altro picco, vista la notevole crescita della domanda e la visibile "etnicizzazione" di questo segmento del mercato del lavoro.

I dati attestano l'esistenza di un processo sempre più difficile da rimuovere, circoscrivere o contrastare: gli immigrati entrano attivamente nel mercato del lavoro e si inseriscono soprattutto nelle occupazioni più faticose e ingrate, che non trovano più un'offerta di lavoro locale adeguata, né attirano un bacino sufficiente di lavoratori da altre regioni italiane.

In un mercato del lavoro di questo tipo, l'immigrazione temporanea può rappresentare una soluzione conveniente per tutte le parti in causa: datori di lavoro, lavoratori stranieri, comunità locali e istituzioni politiche. L'immigrazione stagionale regolata, di cui il Trentino ha rappresentato una delle esperienze pilota a livello nazionale, è per certi versi una soluzione promettente anche per il futuro. Nondimeno, con il tempo essa tende a trasformarsi in insediamento stabile, man mano che gli immigrati acquistano dimestichezza con la società ricevente e con il mercato del lavoro locale e non vedono alternative sufficientemente gratificanti nel paese d'origine; inoltre, non tutti i fabbisogni del sistema economico trentino sono riducibili alle attività stagionali, come suggerisce – tra gli altri – il comparto del lavoro di cura. L'orizzonte temporale del breve periodo, tipico del lavoro stagionale (nonché, per un altro verso, del nuovo impianto normativo adottato a livello nazionale), non è sufficiente per comprendere e governare una realtà di immigrazione ormai "matura", come quella del Trentino.

L'inclusione nella comunità locale: due aree di attenzione esemplari

La questione abitativa: "cenerentola" delle politiche dell'integrazione?

L'accesso all'abitazione, anche nelle realtà locali in cui la "cittadinanza economica" degli immigrati è ormai riconosciuta, rappresenta oggi l'ostacolo più difficile da rimuovere per l'acquisizione di una corrispettiva "cittadinanza sociale". Nel caso trentino, l'analisi della situazione abitativa degli stranieri parte dalle indicazioni della pionieristica – a suo tempo – legge provinciale sull'immigrazione, n. 13/1990. L'art. 10 ha sancito l'esistenza di uno specifico *diritto all'abitazione* in capo agli immigrati extracomunitari. Un altro importante punto di riferimento è rappresentato dalla legge provinciale sull'edilizia abitativa (n. 21/1992), recentemente modificata con l'innovativa previsione di interventi di edilizia abitativa agevolata a favore del mondo produttivo.³

³ Per effetto di tale modifica – le cui ripercussioni sono ancora tutte da valutare – si conferisce all'ente pubblico la possibilità di assegnare contributi alle imprese e

Sullo sfondo di questo scenario legislativo, l'opzione di istituire delle *graduatorie separate* tra beneficiari italiani e immigrati – subordinando l'accesso a criteri di reddito, disagio abitativo e numerosità del nucleo familiare – ha contribuito a prevenire l'insorgere di tensioni sociali e dinamiche competitive con gli autoctoni, ma non, sul lungo periodo, ad alleviare il maggiore fabbisogno abitativo della popolazione straniera. Nel quadro attuale dell'assegnazione di alloggi pubblici a cittadini immigrati, in effetti, emerge il dualismo tra due ordini di grandezze completamente diversi: le domande straniere giudicate ammissibili (pari a più della metà di tutte le domande di alloggi pubblici), e il numero di alloggi specificamente assegnati a residenti immigrati (non più del 5% del complesso delle assegnazioni annue).⁴ Questo semplice confronto è sufficiente a spiegare – se pure ce ne fosse bisogno – come la percezione di “abuso dell'edilizia abitativa” da parte degli stranieri, che ancora sembra attecchire nell'opinione pubblica, sia del tutto scollegata dal dato di realtà.

Al di là della sproporzione, il vero nodo critico è rappresentato dalla crescita esponenziale della domanda straniera; all'insufficienza della sola offerta pubblica, poi, si accompagna la ben nota difficoltà di accedere in condizioni di sufficiente parità con i cittadini autoctoni al mercato immobiliare privato.

Un altro importante tassello delle politiche locali è rappresentato dal coinvolgimento delle organizzazioni di privato sociale, a cui è assegnata la gestione di servizi di alloggio temporaneo per singoli e per nuclei familiari stranieri, su diverse “soglie” di accoglienza e di autonomia. È proprio sul livello della “provvisorietà” – spesso del tutto teorica – delle strutture di accoglienza, e quindi della difficoltà di innescare l'inserimento nel mercato immobiliare, che sono emerse negli ultimi anni le maggiori difficoltà: se è vero infatti che le strutture pubbliche non sono che una “faccia della medaglia” – a cui si affianca, anche nel campo dell'insediamento abitativo, il ruolo di mutuo sostegno “orizzontale” delle reti etniche e sociali di appartenenza – rimane il fatto che i processi di accoglienza abitativa hanno conosciuto un progressivo irrigidimento di quel continuum di livelli di insediamento diversi che dovrebbe caratterizzare il percorso di integrazione degli stranieri sul territorio.

ai loro consorzi per l'acquisto, la costruzione e il risanamento di “alloggi idonei da destinare, in locazione convenzionata, a propri dipendenti” provenienti da fuori del territorio provinciale e in possesso dei requisiti per accedere ai benefici dell'edilizia pubblica.

⁴ In cifre, si è trattato, nel corso dell'anno 2001, di 35 alloggi localizzati in assegnazione a residenti stranieri, a fronte delle 866 domande di alloggio di stranieri giudicate ammissibili in graduatoria.

Di fronte all'articolato intreccio dei problemi sottesi alla questione abitativa, l'esigenza di fondo, di cui sembra emergere crescente consapevolezza anche tra i decisori politici trentini, è comunque quella di investire su più settori di intervento, sperimentando nuove forme di partenariato tra i diversi "portatori di interesse" – cittadini stranieri, enti pubblici, imprese, privato sociale – verso un più stabile inserimento abitativo degli immigrati e delle loro famiglie sul territorio.

La domanda sanitaria: inclusione formale, difficoltà di accesso sostanziale

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi sanitari sul territorio trentino, il dato degli stranieri iscritti al sistema sanitario locale (pari, a metà del 2002, a 18.194 unità) tende a riflettere le proporzioni dei diversi gruppi nazionali residenti, a conferma dell'ormai avvenuta stabilizzazione della popolazione straniera – a prescindere dalla periodica "oscillazione" dei lavoratori stagionali.

Se si passa all'analisi della effettiva fruizione dei servizi, dall'archivio dei ricoveri nelle strutture sanitarie (dato indicativo, benché insufficiente a "misurare" *in toto* i bisogni sociosanitari della popolazione immigrata) emerge un quadro che, al pari di quello della fruizione del pronto soccorso, rispecchia sostanzialmente i rispettivi pesi demografici delle popolazioni non comunitarie.⁵ Un aspetto rilevante, quanto ai ricoveri, è che in tutti i gruppi nazionali – con la prevedibile eccezione di quelli comunitari – l'incidenza della popolazione femminile è sistematicamente più elevata di quella maschile; se è vero che il dato dei ricoveri segnala dei casi (e non *singoli individui*), sicché il tasso di presenza femminile può risultare sovrastimato, è altrettanto vero che la fruizione dei servizi sanitari si dimostra, anche in Trentino, sensibilmente differenziata in relazione al genere.

Al di là della ripartizione tra i gruppi nazionali, il dato più rilevante è rappresentato dalle *dimensioni quantitative* dei due indicatori citati, che esprimono valori assoluti considerevoli, nell'ordine – rispettivamente – di un ricovero al pronto soccorso per ogni residente straniero.

⁵ Nell'arco del 2001 i pazienti stranieri ricoverati in provincia di Trento ammontavano a 3.642 unità (extracomunitari "solo" per l'82%, pari a circa 3.000 unità), con una crescita del 15,1% (20,3% per la popolazione non comunitaria) rispetto all'anno precedente; nel caso degli accessi a strutture di pronto soccorso, il valore assoluto era invece di 17.775 unità (extracomunitari per il 75%, pari a circa 13.360 unità), con un aumento dell'8% (10,5% per i non comunitari) rispetto al 2000. A confronto con il dato della popolazione straniera residente, quello della fruizione dei servizi sanitari "istituzionali" mostra quindi un'incidenza più che proporzionale dei cittadini comunitari (come è ovvio in una provincia con un flusso elevato di turisti stranieri), ma anche un trend di crescita più accentuato nella componente non comunitaria, a testimonianza della "sedimentazione" sul territorio di quest'ultima.

ro, e di un ricovero in ospedale ogni cinque residenti. Incidono, sotto questo profilo, per lo meno tre variabili: 1) l'accesso degli immigrati irregolari, di difficile documentazione attraverso i dati ufficiali; 2) più in generale, un'abitudine invalsa, che porta gli immigrati ad accedere al pronto soccorso per evitare code, prenotazioni e altre "complicazioni burocratiche"; 3) non ultime, le cattive condizioni di vita e di lavoro.

Per quanto riguarda i principali raggruppamenti diagnostici,⁶ accanto agli eventi legati alla gravidanza, la maternità e la natalità, nonché a una maggiore esposizione sociale e lavorativa a situazioni di rischio per la salute (come suggerito dai dati sugli incidenti e le malattie da disagio), emerge con particolare evidenza – non diversamente da quel che avviene a livello nazionale – il dato delle interruzioni volontarie di gravidanza (ivg), che assume un'incidenza ancora più spiccata nel caso dei ricoveri in regime di day hospital. È un dato di fatto preoccupante, anche in chiave di sanità pubblica, che le donne straniere facciano ricorso alla ivg in misura assai più spiccata delle italiane. Si tratta di un fenomeno che richiede una chiave di lettura multidimensionale, che chiama in causa fattori tanto culturali – come una cultura precaria della contraccuzione, che rischia di scivolare nella riduzione della stessa ivg a metodo contraccettivo – quanto ambientali: dalla difficoltà di conciliare la maternità con le ristrettezze imposte dal progetto migratorio e dalla necessità di lavorare, fino alla carenza delle reti informali di sostegno e, specie per le irregolari, all'esigenza di ridurre la visibilità del proprio profilo di fronte ai servizi pubblici. Non è affatto raro, a quanto indicano i dati, che la società ricevente costringa di fatto le donne immigrate a scegliere tra lavoro e maternità.

Ampliando lo sguardo, anche nel contesto trentino i servizi sanitari hanno preso gradualmente le misure con le nuove aree di bisogno emerse dalla presenza straniera. I consultori, in particolare, hanno ormai una funzione insostituibile (specie in ambiti "sensibili" come l'ostetricia e la ginecologia) per avvicinare ai servizi sanitari le componenti deboli dell'immigrazione femminile, rispetto alle quali – pur vedendosi costretti a svolgere mansioni di tipo "emergenziale" assai più che "preventivo" – sono non di rado le uniche strutture pubbliche realmente accessibili.

È possibile concludere questa panoramica della fruizione straniera dei servizi sanitari, individuando una sfida ancora apertissima nei rapporti tra immigrazione e sanità a livello locale: quella degli interventi di mediazione culturale. La stessa esperienza recente dei consultori, con la crescita di utenti straniere che introduce nuovi elementi di

⁶ I quattro raggruppamenti di diagnosi più frequenti sono, nell'ordine, "parto vaginale senza diagnosi complicanti" (9,9%), "neonato normale" (7,6%), "aborto indotto" (5,4%) e "parto cesareo" (2,8%).

complessità nella relazione d'aiuto e nel rapporto medico-paziente (dall'influenza delle variabili religiose, specie nel caso di donne musulmane, alle nuove aree di attenzione sollecitate dalla prostituzione straniera), ha portato allo scoperto una domanda di mediazione culturale che nel campo sanitario appare ancora poco soddisfatta.

L'inserimento nel tessuto produttivo: una presenza necessaria e precaria

La partecipazione al mercato del lavoro

In un sistema produttivo come quello trentino, come si è visto, il lavoro degli immigrati occupa uno spazio ormai considerevole, pur rispondendo in buona misura a fabbisogni di manodopera stagionale. Incide sul totale delle assunzioni per una quota che si aggira tra un quinto e un quarto del totale, a seconda delle fonti; nel settore agricolo occupa ormai una posizione determinante, pur con una netta prevalenza di rapporti di lavoro di breve durata, legati a permessi di soggiorno temporanei; in altri settori – *in primis* alberghi e ristoranti, ma anche industria manifatturiera, edilizia e trasporti – gli immigrati rappresentano ormai una risorsa da cui sarà sempre più difficile prescindere. Non vanno poi dimenticate – pur nella carenza di dati soddisfacenti – le attività di cura in ambito domestico, principale veicolo di partecipazione al lavoro delle donne immigrate e di collettività nazionali per cui il lavoro domiciliare e di cura è diventato, nel bene e nel male, una vera “specializzazione”.

Rispetto al 2000, le assunzioni di immigrati risultano cresciute di circa il 19% (ossia di circa 3.000 unità). Simili dati risentono di una congiuntura del mercato del lavoro di relativo favore, ma un eventuale arresto della crescita non basterebbe certo per richiamare un numero sufficiente di lavoratori italiani, sempre più scolarizzati e socializzati al benessere, a lavorare nei frutteti, nelle cucine degli alberghi, nei cantieri edili, nelle famiglie ad assistere persone anziane. Né vanno trascurati gli effetti di etichettamento – quelli di un'occupazione “da immigrati” – che si accompagnano alla concentrazione di forza lavoro straniera in un dato segmento occupazionale.

Oltre l'inclusione subordinata: il lavoro autonomo e la sindacalizzazione

Tutti i dati raccolti sull'inserimento lavorativo straniero riguardano lavori collocati ai livelli più bassi, per prestigio sociale e gradimento, della gerarchia occupazionale. Nel caso trentino è particolarmente ac-

centuata la temporaneità e l'instabilità di tali occupazioni, che non attingono più neppure quelle componenti marginali dell'offerta di lavoro (studenti, casalinghe, ecc.) che un tempo vi potevano essere interessate. Rispetto a queste forme di impiego della manodopera straniera, che scontano un'esposizione a forme di abuso particolarmente accentuata, i datori di lavoro trentini manifestano per lo più un buon livello di soddisfazione; ciò non esime dal constatare l'esistenza di un diffuso *sotto utilizzo* delle competenze professionali e delle potenzialità dei lavoratori immigrati, in tanto ben accetti in quanto disponibili ad occupare con dedizione e docilità i ruoli subalterni che vengono loro assegnati.

Se questo è vero, vale la pena dedicare qualche cenno a due coordinate innovative dell'inserimento economico degli immigrati, che per motivi diversi rivestono un ruolo strategico, sul lungo periodo, nell'inclusione sociale della popolazione straniera: l'avvio di attività di lavoro autonomo e la crescente partecipazione sindacale.

Sotto il primo profilo, è noto come l'avvio di attività indipendenti, specie nei contesti locali di immigrazione più "radicata", rappresenti per un numero crescente di stranieri un potenziale canale di promozione lavorativa, grazie alla peculiare combinazione di risorse che possono attivare – tenacia, disponibilità di lavoro flessibile e a basso costo grazie alla rete parentale, capacità di fornire beni e servizi diversi da quelli proposti dal mercato nazionale, disponibilità a inserirsi in attività disertate dai lavoratori autonomi nazionali. Nel caso trentino, i dati disponibili (benché poco attendibili) rilevano un addensamento nelle aree di attività che richiedono minori investimenti in capitale fisso, e in cui le barriere all'ingresso sono più basse. Si tratta in buona parte delle stesse aree in cui gli immigrati si concentrano come lavoratori dipendenti: il commercio in primo luogo, e poi le costruzioni, le attività manifatturiere e la ristorazione. In alcuni di questi settori si verificano, come si è detto, processi di sostituzione degli operatori locali; in parte, soprattutto in edilizia, si tratta non di rado di un'autonomia fitizia, funzionale al risparmio sui costi da parte di datori di lavoro (per lo più italiani) che sub-appaltano segmenti di attività. Un'altra quota di imprese corrisponde a processi di disseminazione e imitazione dell'esempio dei connazionali, all'inseguimento di nicchie di mercato e gusti specifici della clientela, come nel caso della ristorazione; emergono anche nel caso trentino, infine, le prime esperienze (ad esempio i servizi telefonici) il cui mercato è rappresentato da una clientela di immigrati. Nella distribuzione per nazionalità, che non a caso vede ai primi posti le componenti con maggiore "anzianità migratoria" (marocchini e jugoslavi), emergono differenze significative nei tassi di imprenditorialità; di fatto, vari dispositivi sociali e istituzionali hanno reso relativamente agevole (o a volte forzato) il passaggio al lavoro autonomo per alcuni gruppi, più che per altri.

Un altro indicatore interessante, nella prospettiva della "cittadinizzazione" degli immigrati, riguarda le iscrizioni alle organizzazioni sindacali. Sono oltre 2.200, in Trentino, i lavoratori stranieri iscritti a un sindacato (2001): un dato non trascurabile, se si considera l'incidenza di lavori stagionali, di settori molto frammentati in microimprese, della complessiva precarietà di gran parte delle occupazioni degli immigrati. Per tutti e tre i sindacati confederali, il settore edile appare quello più organizzato; seguono le altre categorie dell'industria, mentre decisamente sottodimensionate – per le ragioni citate poc'anzi – sono le iscrizioni ai sindacati del settore agricolo e del turistico-alberghiero.

Tra forme di partecipazione al mercato del lavoro dipendente, avvio di attività autonome, processi di sindacalizzazione, il sistema economico trentino si rivela sempre più permeabile all'ingresso di immigrati. Anzi, li richiede ed è sempre più consapevole di averne bisogno. Allargando lo sguardo al futuro, la posta in gioco è quella della transizione da componente precaria, accettata sul territorio in maniera funzionale e provvisoria, a componente riconosciuta come stabile, trattata in maniera equa, e quindi in grado di accedere anche a occupazioni qualificate.

Conclusioni e prospettive

Al termine di questa rassegna critica sullo "stato dell'arte" dell'immigrazione in Trentino, emerge quindi il problema delle opportunità di un'integrazione straniera non solo subalterna, anche nella prospettiva della crescita delle seconde generazioni, destinate a dare vita a minoranze etniche la cui inclusione effettiva – fondata anche sulla possibilità di accedere, rispetto ai genitori, a percorsi di mobilità sociale e professionale – rappresenta, per la coesione della società intera, una questione non eludibile.

Di fronte alle sfide dell'inclusione di una popolazione straniera in costante espansione, anche la società trentina è esposta, di riflesso alle pressioni "sicuritarie" che dominano il dibattito nazionale sull'immigrazione, alla tentazione di (cercare di) "chiudere le porte", nel tentativo di preservare da ogni commistione il proprio modello sociale. Si tratterebbe nondimeno di un'opzione miope e poco sostenibile (ancor prima che discutibile), giacché non mancano le componenti del tessuto sociale ed economico locale – sia tra le imprese che tra le famiglie – che continueranno ad attrarre immigrati. Appare più sensato ipotizzare che un contesto sociale come quello trentino, con l'autonomia istituzionale e il "capitale sociale" di cui dispone (frutto di un ricco tessuto associativo e cooperativistico), possa agire da "laboratorio multietnico" per elabora-

re strategie di integrazione innovative sul versante del lavoro e della casa, degli interventi sociosanitari e di quelli educativi. Anche per la società trentina, in definitiva, la vera questione sollevata dall'immigrazione non è se gli stranieri (e soprattutto i loro figli) si integreranno, ma semmai come: in quali posizioni, con quali diritti e doveri, con quali opportunità. È su questo secondo interrogativo – più che sul primo, la cui risposta è ormai scontata – che si gioca la qualità della società multietnica, nell'interesse di tutte le componenti, autoctone e straniere, che ne fanno parte.

PAOLO BOCCAGNI
paoloboccagni@hotmail.com

BIBLIOGRAFIA

- M. AMBROSINI (2001), *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- M. AMBROSINI, P. BOCCAGNI (a cura di) (2002), *L'immigrazione in Trentino – Rapporto annuale 2002*. Trento, Provincia Autonoma di Trento.
- C. BORZAGA, L. COVI, E. RENZETTI (1993), *L'immigrazione extracomunitaria in provincia di Trento: risultati di indagini sul campo*, «Studi Emigrazione», XXX, 110, pp. 194-218.
- CARITAS (2002), *Immigrazione – Dossier statistico 2002*. Roma, Anterem.
- ISMU (2002), *Settimo rapporto sulle migrazioni – 2001*. Milano, Angeli.
- OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO (2002), *XVII Rapporto sull'occupazione in provincia di Trento*. Trento, PAT - Agenzia del Lavoro.
- PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO - SERVIZIO STATISTICA (2002), *Gli stranieri residenti in provincia di Trento al 31.12.2001*. Trento, novembre 2002.

Appendice

La presenza straniera in provincia di Trento (31.12.2001): alcuni indicatori essenziali

Popolazione straniera residente: 16.834 unità (+17% rispetto al 2000).
Extracomunitari: 92,9%.

Componente femminile: 46,2%.

Incidenza sul totale della popolazione residente: 3,5%.

Macroaree geografiche di provenienza

Europa centro-orientale (52%); Maghreb (25%); Asia (8%); Unione europea (7%); America centro-meridionale (6%); altri paesi dell'Africa (2%).

Primi gruppi nazionali

Marocco (16,9%); Albania (16%); Macedonia (9,2%); Jugoslavia (8,8%); Romania (5,6%); Tunisia (5,4%); Pakistan (3,6%); Bosnia Erzegovina (3,5%); Germania (3,1%); Croazia (3%).

Motivi del soggiorno

Lavoro (63,2%); Famiglia (28,7%); Studio (2,5%); Residenza elettiva (2,4%); Temporaneo (1,1%); Altro (2,1%).

Nati stranieri nel 2001: 373.

Incidenza sul totale dei nati: 7,4%.

Tasso di natalità della popolazione straniera: 2,2%.

Alunni stranieri (a.s. 2001/2002): 3.069 (4,3% del totale degli alunni).

Scuole materne (20%); elementari (46%); medie (23%); superiori (11%).

Assunzioni di lavoratori stranieri nel 2001: 18.365.

Ripartizione per settori: Agricoltura (57,4%); Industria (6%); Costruzioni (5,1%); Alberghi e ristoranti (17,4%); Commercio (3,5%); Trasporti (2,9%); Altri servizi (7,7%).

Incidenza % sul complesso delle assunzioni per settore: Agricoltura (70%); Industria (16,3%); Costruzioni (17,4%); Alberghi e ristoranti (16,4%); Commercio (8,6%); Trasporti (17,8%); Altri servizi (8%).

Extracomunitari dipendenti da aziende extra-agricole nel 2001 (media mensile): 4.824.

Ripartizione per settori: Commercio e Pubblici esercizi (34%); Edilizia (19%); Metallurgia e Meccanica (13%); Trasporti (11%); Estrazione e trasformazione minerali (9%); Altro (14%).

L'Italia e il fabbisogno di manodopera immigrata nel 2001

Premessa: dalle previsioni al consultivo per migliorare la programmazione

Nella politica migratoria è di fondamentale importanza il governo del mercato del lavoro.¹ Il ruolo degli immigrati in questo settore, anche se non esaurisce tutti gli aspetti del fenomeno migratorio, costituisce quella piattaforma che consente di analizzare con maggiore pragmatismo la loro funzione, evitando approcci carichi di pregiudizi.² L'inserimento occupazionale degli immigrati in Italia è stato ripetutamente affrontato.³ In questo articolo riteniamo di poter accostare l'argomento con un'approccio differente per tentare, andando oltre la descrizione, di attuare un confronto tra previsioni occupazionali e relativi consuntivi. Prendendo come anno di riferimento il 2001,⁴ si analizzano i meccanismi secondo i quali sono state curate le previsioni; queste, a loro volta, si possono confrontare con l'effettivo andamento del mercato del lavoro, per arrivare, infine, ad alcune conclusioni basate sul confronto tra previsioni e consuntivo.

A occuparsi delle previsioni sul fabbisogno di manodopera immigrata è stato il sistema Excelsior, messo a punto dal Ministero del La-

¹ Cf. G. BARONIO, A.E. CARBONE, *Il lavoro degli immigrati: programmazione dei flussi e politiche di inserimento*, Milano, Franco Angeli/Istori Strumenti e ricerche, 2001.

² Cf. F. PITTAU, *Mercato occupazionale e nuovi lavoratori*, «Affari Sociali Internazionali», XXIX, 4, 2001, pp. 133-153.

³ Cf. il numero bibliografico di «Studi Emigrazione», XXXVI, 136, 1999. Per quanto ci riguarda, cf. A. GERIA, F. PITTAU, L. RICCIARDI, *Il mercato del lavoro italiano: caratteristiche e prospettive*, «Affari Sociali Internazionali», XXXVII, 2, 1999, pp. 95-108; A. COLAIACOMO, O. FORTI, U. MELCHIONDA, F. PITTAU, *Immigrati e mercato occupazionale: spunti di riflessione*, «Affari Sociali Internazionali», XXXVII, 4, 1999, pp. 167-174.

⁴ L'ultimo per il quale sono stati pubblicati i dati nel *Dossier Statistico Immigrazione 2002* della Caritas (Roma, Nuova Anterem, ottobre 2002).

voro e da Unioncamere (Unione delle Camere di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato) per essere di supporto alla programmazione dei flussi da parte del Governo, un tema questo che è di grande attualità e lo sarà ancora di più nel futuro. Del sistema di rilevazione vengono illustrati l'impianto e anche i risultati ai quali è pervenuti circa la ripartizione territoriale dei lavoratori, i settori di impiego e le mansioni richieste.

Benché utile, il sistema Excelsior non è esente da carenze, come viene evidenziato da un'analisi dell'archivio sui movimenti occupazionali creato dall'INAIL sulla base dei codici fiscali dei lavoratori e delle aziende, che garantisce perciò un apprezzabile grado di precisione. Si avverte quindi la necessità di perfezionare i meccanismi di monitoraggio del fabbisogno occupazionale, cercando di leggere in maniera più puntuale le necessità congiunturali delle aziende e di rendere più agevoli i meccanismi di collocamento dall'estero, in modo da contrastare efficacemente la tendenza al lavoro irregolare.

Per presentare una visione d'insieme, nel testo dell'articolo si preferisce privilegiare l'esposizione delle chiavi di lettura dei dati, che sono ripresi nel dettaglio nelle tabelle riportate in allegato.

Un nuovo e organico sistema di rilevazione

L'Unioncamere, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e l'Unione Europea, da quattro anni mediante il Sistema Excelsior ha raccolto informazioni sui fabbisogni occupazionali delle imprese italiane; dal 1999 ha fatto specifico riferimento anche alle assunzioni di personale proveniente da paesi extracomunitari.

La quarta rilevazione Excelsior sulla domanda di lavoro, relativa al 2001, ha preso in considerazione l'universo delle imprese private iscritte al Registro delle imprese delle Camere di Commercio che al 31 dicembre 1998 avevano almeno un dipendente (oltre 100.000 aziende) e per la prima volta ha incluso nella rilevazione anche il settore dell'agricoltura e della pesca.

Sono state, invece, escluse dall'indagine le unità operative della pubblica amministrazione, delle aziende pubbliche del settore sanitario, delle unità scolastiche e universitarie pubbliche, delle organizzazioni associative, delle famiglie (lavoro domestico), come anche non è stato tenuto conto dei lavoratori stagionali.

Per rilevare il fabbisogno occupazionale relativo al 2001, anziché nei mesi di aprile-maggio come avveniva negli anni precedenti, l'indagine è stata effettuata nei mesi di novembre-dicembre 2000 in quanto più prossimi al periodo da monitorare.

L'indagine si è proposta di rilevare:

- la situazione dell'occupazione dell'impresa con il relativo stock al 31 dicembre 1999;
- i movimenti occupazionali previsti per l'intero anno 2001 (ai quali la presente analisi si limita);
- i movimenti effettivamente avvenuti nel 2000.

I risultati dell'indagine, con riferimento anche ai contesti regionali, si possono rinvenire nel rapporto Unioncamere-Fondazione Ismu, *Learning by programming. Secondo rapporto sui fabbisogni professionali delle imprese italiane e la politica di programmazione dei flussi migratori*.⁵ Invece, i dati sui movimenti occupazionali effettivamente intervenuti nel 2001 sono desunti dal nuovo archivio dell'INAIL denominato "Denuncia Nominativa Assicurati".⁶

Il fabbisogno di manodopera immigrata

Per il 2001 sono state previste complessivamente, in Italia, 714.000 assunzioni non stagionali, tra lavoratori italiani e stranieri, con una incidenza del personale extracomunitario del 20,9%. Le indicazioni circa le assunzioni di immigrati sono articolate per settori di attività, grandi gruppi professionali e principali professioni, ampiezza delle aziende e necessità di esperienza previa o di formazione (Tab. 1).

Le assunzioni previste di extracomunitari vanno da un minimo di 101.105 ad un massimo di 149.468, suddivise in maniera abbastanza equa tra industria (59.754 minimo e 75.123 massimo) e servizi (41.351 minimo e 74.345 massimo). A prevedere più delle metà di tali assunzioni sono le aziende con meno di 50 dipendenti; questa polverizzazione in una miriade di unità produttive rende ovviamente complesso il processo di reclutamento della manodopera, specialmente quando non è possibile ricorrere agli appositi servizi dell'associazionismo imprenditoriale.

In più della metà delle assunzioni previste nel settore industriale si richiede ai candidati il requisito dell'esperienza; per una quota analoga, nel comparto dei servizi si indica la necessità di ulteriore formazione (Tab. 1).

Come distribuzione settoriale, nell'industria vediamo prevalere le costruzioni (21.149 assunzioni di immigrati su 75.123 e un'incidenza del 22,3% sul totale del comparto) e le industrie dei metalli con 11.951 assunzioni (incidenza degli extracomunitari del 26,7%).

⁵ A cura di L. Zanfrini, Milano, F. Angeli/Unioncamere-Centro Studi, 2002.

⁶ Sono pubblicati nel *Dossier Statistico Immigrazione 2002* e, in misura parziale, in ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2001*, Roma, 2002, pp. 162-165.

Nel settore dei servizi a primeggiare sono quelli operativi alle imprese con 18.547 assunzioni (incidenza degli extracomunitari del 40,9%); seguono alberghi, ristoranti e servizi turistici con 13.781 assunzioni (incidenza degli extracomunitari del 28,6%) e trasporti e attività portuali con 9.839 assunzioni (incidenza degli extracomunitari del 25,5%).

Le figure professionali più richieste tra gli extracomunitari sono relative a mestieri che comportano disagevoli condizioni di lavoro o sono comunque valutate negativamente dalla popolazione locale; infatti riguarda i lavoratori immigrati il 37,2% delle assunzioni di personale non qualificato (il rapporto è di 1 ogni 2 nel personale addetto a servizi di pulizia e raccolta rifiuti) e il 30% di operai specializzati.

Le altre figure professionali più richieste sono: conduttori di impianti, operatori di macchinari fissi e mobili, operai di montaggio industriale; professioni relative alla vendita e ai servizi alle famiglie, assorbite in buona parte dal comparto della ristorazione, ma in misura significativa anche da quella della vendita al dettaglio.

La ripartizione territoriale delle assunzioni previste

La ripartizione territoriale del fabbisogno di lavoratori stranieri è così caratterizzata: Nord Ovest 48.707, Nord Est 49.635, Centro 26.672, Sud 18.765 e Isole 5.669 (Tab. 2). Schematicamente, sulla base dei dati Excelsior, vengono qui di seguito indicati i comparti nei quali le previste assunzioni incidono maggiormente, con disaggregazioni per grandi aree geografiche:

- nel Nord-Ovest l'industria dei metalli e delle materie plastiche, i servizi operativi alle imprese, la sanità e i servizi sanitari privati, il comparto della ristorazione e dei servizi turistico-alberghieri, il commercio al dettaglio di prodotti alimentari;

- nel Nord Est l'industria della gomma e delle materie plastiche, quella dei minerali non metalliferi, il tessile-calzaturiero e l'edilizia, i servizi operativi alle imprese, i trasporti, la sanità e i servizi sanitari privati;

- nel Centro le costruzioni, i servizi operativi alle imprese, il comparto della ristorazione e dei servizi turistico-alberghieri, il commercio al dettaglio di prodotti alimentari;

- nel Sud e nelle Isole l'industria dei metalli, i servizi sanitari privati e i servizi operativi alle imprese.

Nel Nord Ovest i mestieri che manifestano una evidente tendenza alla etnicizzazione, con una grande concentrazione di immigrati, sono quelli degli addetti alla pulizia, il personale ausiliario di magazzino, i camerieri e gli operatori di mensa, i cuochi e gli addetti alla preparazione dei cibi: si tratta, insomma, di quelle figure che, anche secondo la lette-

ratura internazionale, sono destinate a diffondersi nei mercati del lavoro metropolitano e a divenire appannaggio delle minoranze etniche.

Nel Nord Est i fabbisogni più consistenti riguardano il personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia e raccolta rifiuti, non più svolti, se non in misura marginale, dai lavoratori autoctoni. La domanda di manodopera straniera è sostenuta anche per quanto riguarda gli operai qualificati e gli operai generici, sia nell'industria che nelle costruzioni, nonché per quanto riguarda le funzioni di stoccaggio e magazzino. Sono inoltre molto richiesti i camerieri, i commessi e gli addetti alle funzioni di assistenza.

Nel Centro le richieste sono soprattutto per muratori e personale da impiegare nelle costruzioni; c'è bisogno inoltre di cuochi, camerieri e operatori di mensa, di operatori addetti ai servizi di pulizia e raccolta rifiuti, di personale da adibire nelle funzioni di magazzinaggio.

Nel Sud e nelle Isole il maggior fabbisogno di personale extracomunitario riguarda il comparto edile; negli altri settori si richiede l'appalto di meccanici, addetti ai servizi di pulizia e raccolta rifiuti, impiegati di magazzini e i conduttori di mezzi pesanti.

Aumenta però la domanda anche in relazione alle figure a più alta qualificazione ed esperienza e ciò pone la questione di una adeguata previa formazione: per questo si guarda con favore ai flussi dai paesi dell'Est europeo. Nel 45,3% delle assunzioni di stranieri è segnalata la necessità anche di ulteriore formazione: tra gli imprenditori è diffusa la convinzione di un fabbisogno aggiuntivo di formazione professionale, che verosimilmente non riguarda soltanto le competenze tecniche in senso stretto, ma anche le capacità comunicative.

Uno sguardo d'insieme sui risultati dell'indagine Excelsior

Passiamo ora alla ricostruzione di un quadro d'insieme dei risultati ai quali è pervenuta l'indagine Excelsior. A nostro avviso gli elementi più caratteristici del contesto occupazionale italiano sembrano essere i seguenti:

- carattere strutturale del fabbisogno della manodopera immigrata;
- diversificazione territoriale dei bisogni;
- persistenza del fabbisogno di persone per mestieri di livello basso o medio-basso e tendenza all'etniciizzazione di alcuni mestieri (ad esempio, edilizia e servizi operativi alle imprese);
- progressiva estensione della presenza straniera a una pluralità di settori produttivi e forte incidenza del settore metalmeccanico, se si tiene conto di tutti i comparti nei quali si struttura;
- propensione anche delle imprese del Mezzogiorno, nonostante l'insoddisfacente situazione occupazionale, a ricorrere alla manodopera extracomunitaria;

- crescente possibilità di occupazione nell'industria (tessile, alimentare ecc.) anche per le donne immigrate;
- richiesta sostenuta di figure di operai e tecnici qualificati e iniziale bisogno di personale altamente qualificato analogamente a quanto avviene a livello internazionale;
- necessità di investire sulla formazione della manodopera extracomunitaria;
- rilevanza dei contesti metropolitani per quanto concerne gli spazi di inserimento della manodopera straniera.

Molti posti di lavoro, destinati ad essere occupati dai lavoratori extracomunitari, proprio perché richiedono una professionalità di livello medio-basso, non presentano se non marginalmente aspetti di concorrenzialità tra manodopera autoctona e straniera (addetti alle pulizie, magazzinieri, assistenza alle persone), anche se questo timore è molto diffuso tra gli italiani. L'indagine dell'Unioncamere "conferma la complementarietà della manodopera straniera rispetto a quella nazionale e segnala anche che la presenza della prima produce effetti positivi sulle condizioni retributive della seconda: in altre parole, il salario dei lavoratori nazionali cresce all'aumentare dell'occupazione degli stranieri. Il rapporto di complementarietà è particolarmente nel caso degli stranieri operai occupati nelle piccole imprese del Nord del Paese".⁷

L'accentuata concentrazione etnica in alcuni settori lavorativi, dagli addetti alle pulizie alla raccolta rifiuti, sembra convalidare in una certa misura quella che da vari autori viene chiamata la prospettiva di "integrazione subalterna". Questo processo di etnicizzazione si verifica in misura maggiore nei settori meno qualificati, meno richiesti dagli italiani perché più esposti al rischio di disoccupazione, e nelle aree del sommerso.⁸

In linea generale si può affermare che là dove il processo di insediamento è più avanzato, la presenza degli immigrati tende a diluirsi nei diversi comparti della produzione locale e ad avanzare nello status professionale.

I dati INAIL sui movimenti occupazionali nel 2001

Nel merito del rapporto tra previsioni, quote ufficiali e effettivo andamento occupazionale, elementi di riflessione più sostanziali si rilevano dal bilancio sui movimenti occupazionali dei lavoratori extracomuni-

⁷ L. ZANFRINI, *op. cit.*, pp. 67-68.

⁸ Cf. ad esempio, M. AMBROSINI, *Utili invasori*, Milano, Franco Angeli, 1999; cf. anche i suoi interventi su questa rivista.

tari rilevati dall'INAIL nel 2001. Dal 16 marzo 2000 è stato creato un nuovo archivio dell'INAIL, i cui dati vengono desunti dai codici fiscali dei lavoratori e delle aziende in occasione di ogni assunzione e cessazione del rapporto avvenuta nel corso dell'anno. Si tratta di un archivio caratterizzato da una maggiore precisione rispetto ai dati in precedenza raccolti dagli Uffici di collocamento, anche se per alcuni aspetti non esente da limiti: l'archivio, infatti, include circa il 90% dei rapporti di lavoro, esclusi quelli interinali e quelli del lavoro domestico; si stima inoltre che circa il 10% delle denunce dei datori di lavoro è soggetta ad errori.

Secondo l'INAIL (Tab. 3), nel corso del 2001 i flussi lavorativi sono stati così caratterizzati: 5.004.065 assunzioni (di cui 496.861 riguardanti lavoratori extracomunitari), 4.508.140 cessazioni dei rapporti (di cui 398.475 riguardanti lavoratori extracomunitari), 495.925 saldi occupazionali (di cui 98.386 riguardanti lavoratori extracomunitari). Il termine "saldo" è il numero dei rapporti che rimangono in essere alla fine dell'anno e che si ottengono sottraendo dalle assunzioni le cessazioni. Il concetto di "saldo" si avvicina a quello di "nuovo posto di lavoro", anche se non necessariamente i posti in essere alla fine dell'anno sono tutti a tempo indeterminato.⁹

L'incidenza dei lavoratori extracomunitari è del 9,9% sul totale delle assunzioni, dell'8,8% sul totale delle cessazioni e del 19,8% sui saldi tra assunzioni e cessazioni dei rapporti. Mentre essi costituiscono il 3% del totale delle forze lavoro, triplicano la loro incidenza sulle assunzioni e la aumentano di quasi sette volte sui rapporti che perdurano a fine anno.

Il bisogno di manodopera immigrata, rappresentata dalla sua incidenza sulle assunzioni (Tab. 4), è al di sotto del 4% nel Sud e nelle Isole, attorno al 10-11% nel Centro e nel Nord Ovest e del 15% nel Nord Est (poco meno di 1 ogni 6 assunzioni). In tutte le aree, il saldo tra assunzioni e cessazioni è più favorevole per gli immigrati rispetto a quanto avviene per gli italiani e denota una maggiore possibilità che si offrano per loro nuovi posti di lavoro.

Per numero di assunzioni troviamo ai primi posti Albania e Marocco, che superano le 45.000 unità (Tab. 5). Al terzo e quarto posto seguono Romania e Svizzera, rispettivamente, con 28.000 e 20.000 assunzioni; 5 gruppi nazionali hanno registrato tra le 10.000 e le 17.000 assunzioni: la Jugoslavia (17.000), la Tunisia (16.800), il Senegal, la Cina (entrambe 13.000) e la Polonia (10.000).

Altrettanto importante è il numero di assunti che continuano ad essere occupati al termine di un anno: da questo dato si può desumere

⁹ Poco meno del 10% di questi movimenti lavorativi non risulta nei dati disaggregati per Regioni, a causa di difetti nelle registrazioni.

come l'appartenenza ai diversi gruppi nazionali non sia irrilevante in relazione alla costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (Tab. 6). A fine anno, dei 46.300 marocchini assunti, soltanto 6.400 erano ancora occupati; dei 47.000 albanesi ne rimanevano attivi oltre 9.600. I dati a disposizione rivelano che, a fronte di una media del 17,5% di assunti ancora in attività dopo un anno, alcuni gruppi nazionali raddoppiano questa percentuale (Ecuador e Filippine arrivano, rispettivamente, al 36,6% e 34,7%). Attorno al 30% si collocano Perù, Sri Lanka e Romania e tra il 25% ed il 30% Colombia e Bangladesh. Invece, la permanenza dell'occupazione dopo un anno è assai scarsa per altre nazionalità, come i senegalési (7,7%) e gli svizzeri (8,5%), che non raggiungono neppure la metà del valore medio nazionale; sono bassi anche i valori percentuali riguardanti gli immigrati provenienti da Jugoslavia, Tunisia, Ghana e Marocco, collocati tra il 9% ed il 13,8%.¹⁰

I lavoratori extracomunitari trovano un maggiore sbocco occupazionale nelle piccole e medie imprese (quelle con meno di 50 dipendenti): per gli immigrati questo avviene nel 58% dei casi con 7 punti percentuali in più rispetto agli italiani (Tab. 7).

Come ipotizzato dall'indagine Excelsior, i lavoratori extracomunitari che sono stati assunti sono più giovani e nelle classi di età 18-35 anni e 36-50 sopravanzano gli italiani rispettivamente di 6 e 2 punti percentuali (Tab. 8).

Gli avviamimenti dei lavoratori extracomunitari sono caratterizzati da una ripartizione per settori (Tab. 9) che vede prevalere quello dei servizi (49%), seguito dall'industria (36%) e dall'agricoltura (15%). Nel comparto alberghiero e della ristorazione, il primo per numero di assunzioni (87.182), gli immigrati incidono nella misura del 10,5% sul totale delle assunzioni effettuate: all'incirca la stessa incidenza troviamo nelle costruzioni, i trasporti e le pulizie. Invece nell'agricoltura, nell'industria tessile e dei metalli il rapporto è più consistente, con un lavoratore immigrato ogni 6 assunti.

Nel corso del 2001, nell'agricoltura sono stati assunti 497.214 lavoratori (59.987 immigrati, pari al 12,1% del totale). La manodopera agricola immigrata è risultata in prevalenza concentrata nel Nord (37.705 assunzioni) e nel Centro (8.343 assunzioni); nelle regioni meridionali (8.651 extracomunitari assunti nel Sud e 5.293 nelle Isole), dove peraltro le attività agricole sono più diffuse e più elevato è il fabbisogno occupazionale, si può ancora attingere alla manodopera locale.

¹⁰ Un esempio esaustivo di analisi di un gruppo nazionale per territorio, non solo dal punto di vista lavorativo, si trova in: UGO MELCHIONDA, *Gli albanesi in Italia. Inserimento lavorativo e sociale*, Milano, Franco Angeli, 2003.

In altri settori economici, sebbene i valori assoluti delle assunzioni di immigrati siano più contenuti (tra le 4.000 e 7.000 unità), risulta più alta la loro incidenza rispetto al totale delle assunzioni: si tratta delle industrie della trasformazione (14,2%), del legno (16,3%), della gomma (16,9%) e di quella conciaria (20,0%). Analogamente, in alcuni comparti, i saldi relativi alle assunzioni di extracomunitari superano il relativo valore medio (19,8%; cfr. tab. 3): ciò accade nelle "altre" industrie (20,0%), nel commercio al dettaglio (20,8%), nell'industria meccanica (25,2%), in quella di trasformazione (21,8%) e di estrazione di minerali (22,6%), nell'istruzione (23,1%) e nella sanità (30,2%).

In alcuni settori per gli italiani sono più numerose le cessazioni rispetto alle assunzioni e solo per i lavoratori extracomunitari il saldo è stato positivo: questo è avvenuto nel 2001 nelle industrie tessile, conciaria, del legno, del petrolio, chimica, della gomma, della trasformazione, dei metalli, meccanica, elettrica, dei trasporti, dell'elettricità acqua e gas e dell'intermediazione finanziaria (Tab. 10).

Una valutazione ex post: rapporto tra programmazione e andamento effettivo

La nuova banca dati dell'INAIL consente di attuare un confronto tra la programmazione fatta e l'andamento effettivo del mercato italiano. Si possono mettere in evidenza tre fattori. Innanzitutto assistiamo ad una buona comparabilità tra la stima del fabbisogno, la programmazione dei flussi e la concreta effettuazione delle assunzioni da parte delle imprese (Tab. 11). Ciò è rassicurante circa l'adeguatezza di fondo delle impostazioni previsionali. Infatti, contro un pronostico sul fabbisogno di lavoratori immigrati fissato al 20,9% del totale dei lavoratori, la loro incidenza è stata del 19,8% sui saldi (nuovi posti), mentre è del 9,9% sulle assunzioni (cfr. tab 3.). In secondo luogo assistiamo ad una divaricazione tra le regioni: ve ne sono alcune (quelle del Centro) in cui le previsioni si avvicinano all'effettivo movimento, altre in cui le assunzioni hanno superato le previsioni (diverse regioni del Nord) e altre ancora (nel Sud e nelle Isole) in cui le assunzioni sono rimaste al di sotto delle previsioni. Infine, si può osservare che le previsioni Unioncamere/Excelsior sono meno adeguate nel riflettere la ripartizione settoriale del fabbisogno: in particolar modo le assunzioni realizzate nell'industria e stabilizzatesi a fine anno sono risultate inferiori alle previsioni in quasi tutte le regioni, mentre le stime riferite ai servizi si sono rivelate in buona misura adeguate.

Peraltro, per giustificare la mancata corrispondenza tra previsione e consuntivo, si può ricordare che un fattore di distorsione per le regio-

ni ad accentuata dinamica occupazionale può essere ricollegato al fatto che le autorizzazioni programmate sono state inferiori a quelle richieste e che un certo numero di posti di lavoro è stato a carattere stagionale o comunque temporaneo: ad esempio, l'Osservatorio del mercato del lavoro della Provincia di Milano per il 2001 aveva previsto un fabbisogno più alto di quello contemplato nelle quote ufficiali.

Va anche ricordato che un impatto non trascurabile è stato esercitato dalla congiuntura internazionale: gli effetti dell'11 settembre 2001 sono stati troppo vistosi per non ipotizzare che le imprese non ne abbiano risentito.

Oltre a queste circostanze interne e internazionali, si può ragionevolmente ritenere che anche i meccanismi di reclutamento della manodopera dall'estero non siano ancora adeguatamente funzionanti, e che per corrispondere al fabbisogno di manodopera gli imprenditori siano in parte ricorsi a immigrati sprovvisti del permesso di soggiorno, con rapporti di lavoro irregolari. Questa carenza è stata dimostrata, ancora una volta a posteriori, dalle 703.00 domande di regolarizzazione presentate entro l'11 novembre 2002 a seguito della legge "Bossi-Fini".

In ogni modo, pur con i limiti propri di una indagine previsionale, il sistema Excelsior è stato l'unica fonte statistica che ha cercato di rilevare organicamente i flussi di assunzioni programmate e ha dimostrato che il perfezionamento della programmazione servirà, specialmente nel futuro, per ridurre l'area della irregolarità. La programmazione del fabbisogno di manodopera aggiuntiva costituisce parte sostanziale della politica migratoria, sia per soddisfare le esigenze delle aziende (l'unico aspetto preso qui in considerazione), sia per contrastare i flussi irregolari, ed è alla base di ragionevoli accordi con i paesi di origine.

Come si è già accennato, i dati previsionali del Sistema Informativo Excelsior e quelli a consuntivo dell'INAIL confermano il carattere strutturale del fabbisogno di lavoro immigrato, che, a causa del perdurante deficit demografico e del suo impatto sulle forze lavoro, tenderà ad aumentare, coinvolgendo nuovi settori occupazionali, sia ai livelli sia alti che bassi della gerarchia professionale.

FRANCO
PITTAU

pittau.franco@flashnet.it

UGO
MELCHIONDA

umelchionda@iom.int

FRANCO
BENTIVOGLI

f.bentivogli@tin.it

FELICE
NICODEMI

f.nicodemi@inal.it

Tab. 1 - ITALIA. Assunzioni di lavoratori extracomunitari previste dal Sistema Excelsior per il 2001

	Assunzioni 2001	% incidenza su totale assunzioni	A%	B%	C%	D%
Totale assunzioni previste in Italia	149.468	20,9	43,9	45,3	53,1	26,6
Assunzioni previste nell'industria	75.123	21,7	51,4	38,6	67,6	32,3
Estrazione minerali	293	18,4	70,3	32,1	83,3	28,3
Industrie alimentari, bevande e tabacco	3.331	16,6	34,0	27,7	53,6	35,6
Industrie tessili, abbigliam. e calzature	8.688	22,6	48,1	40,4	71,1	38,6
Industrie del legno e del mobile	4.880	22,8	50,9	37,6	84,0	37,4
Industrie carta, stampa ed editoria	1.896	16,1	45,8	44,0	76,1	47,0
Industrie chimiche e petrolifere	974	10,2	47,3	48,2	40,7	22,6
Industria gomma e materie plastiche	2.534	27,8	30,0	52,5	51,3	30,7
Industrie dei minerali non metalliferi	2.969	23,7	47,4	38,0	53,0	38,5
Industrie dei metalli	11.951	26,7	48,8	40,1	63,9	33,7
Ind. meccaniche e dei mezzi di trasporto	8.926	19,5	44,6	58,7	41,9	27,5
Ind. macchine elettriche ed elettroniche	6.064	21,2	37,7	65,5	39,7	32,4
Ind. beni per la casa, tempo libero e altro	767	17,2	36,5	34,2	84,6	48,4
Produz. e distribuz. energia, gas e acqua	701	19,9	52,9	97,4	1,7	64,2
Costruzioni	21.149	22,3	67,9	18,6	91,4	25,9
Assunzioni previste nei servizi	74.345	20,3	36,3	52,1	38,3	21,0
Commercio dettaglio prodotti alimentari	6.533	25,8	20,2	73,3	18,2	27,8
Commercio dettaglio prodotti non alim.	3.442	10,3	48,9	64,4	48,4	34,3
Commercio all'ingrosso di autoveicoli	6.110	13,6	56,1	33,2	91,0	28,3
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	13.781	28,6	32,5	53,3	41,8	36,7
Trasporti e attività postali	9.839	25,5	36,4	48,5	31,2	15,5
Informatica e telecomunicazioni	2.515	7,6	77,1	74,3	41,7	11,7
Servizi avanzati alle imprese	2.599	10,8	35,9	55,4	35,7	22,1
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	556	2,9	46,8	53,8	67,8	22,8
Servizi operativi alle imprese	18.547	40,9	24,7	45,4	25,6	8,8
Istituzioni e servizi formativi privati	445	12,7	57,3	40,7	79,8	-
Sanità e servi sanitari privati	6.453	33,2	47,9	67,3	14,9	6,2
Altri servizi alle persone	2.736	12,6	42,1	28,0	77,1	37,0
Studi professionali	289	4,4	18,7	32,2	99,0	33,2

A = con esperienza / B = necessità formazione / C = imprese < 50 dip. / D = con meno di 25 anni

Il valore delle assunzioni di extracomunitari è quello massimo indicato dalle imprese. La linea indica i valori statisticamente non significativi, inclusi comunque nei totali

Fonte: Unioncamere/Ministero del lavoro, Sistema Formativo Excelsior 2001

Tab. 2 – Italia. Previsioni Unioncamere sul fabbisogno di immigrati nelle imprese per il 2001

	Totale previsione assunzioni	% industria italiani + extracomunitari	% servizi italiani + extracomunitari	Previsione assunzioni extracomunitari	Incidenza % extracomunitari sul totale	Previsioni assunzioni industria	Previsioni assunzioni servizi	Incidenza % extracomunitari industria	Incidenza % extracomunitari servizi
Piemonte	57.888	45,5	54,5	12.235	8,1	4.952	7.283	7,6	8,6
Valle d'Aosta	1.437	47,5	52,5	284	0,2	138	146	0,2	0,2
Lombardia	153.238	45,5	54,5	33.294	21,5	14.837	18.457	20,1	22,8
Liguria	16.608	38,0	62,0	2.894	2,3	1.263	1.631	1,8	2,8
Nord ovest	229.171	45,0	55,0	48.707	32,1	21.190	27.517	29,7	34,4
Trentino Alto A.	16.084	43,2	56,8	3.395	2,3	1.992	1.403	2,0	2,5
Veneto	82.337	55,4	44,6	21.234	11,5	12.969	3.950	13,2	10,0
Friuli Venezia G.	19.778	55,0	45,0	5.103	2,8	2.993	2.110	3,1	2,4
Emilia Romagna	69.947	47,7	52,3	19.923	9,8	8.213	11.710	9,6	10,0
Nord est	188.146	51,5	48,5	49.655	26,4	26.167	19.173	27,9	24,9
Toscana	42.209	48,7	51,3	8.349	5,9	4.379	3.970	5,9	5,9
Umbria	10.057	50,0	50,0	2.472	1,4	1.251	1.221	1,4	1,4
Marche	20.612	68,0	32,0	4.860	2,9	3.749	1.111	4,0	1,8
Lazio	58.812	31,7	68,3	10.991	8,2	4.029	6.962	5,4	10,9
Centro	131.690	44,3	55,7	26.672	18,5	13.408	13.264	16,8	20,0
Abruzzo	15.645	61,5	38,5	2.623	2,2	1.997	626	2,8	1,6
Molise	3.076	58,7	41,3	445	0,4	320	126	0,5	0,3
Campania	43.734	53,6	46,4	6.417	6,1	3.706	2.711	6,8	5,5
Puglia	33.988	58,3	41,7	5.608	4,8	3.261	2.347	5,7	3,9
Basilicata	7.090	63,5	36,5	1.524	1,0	996	528	1,3	0,7
Calabria	12.973	50,9	49,1	2.147	1,8	1.309	838	1,9	1,7
Sud	116.506	56,5	43,5	18.765	16,3	11.589	7.176	19,1	13,7
Sicilia	32.704	46,9	53,1	3.618	4,6	1.908	1.710	4,4	4,7
Sardegna	15.341	47,6	52,4	2.051	2,1	861	1.190	2,1	2,2
Isole	68.108	49,5	50,5	5.669	6,7	2.769	2.900	6,5	6,9
Totale	713.558	48,6	51,4	149.468	100,0	75.123	70.030	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni Caritas/Dossier Statistico Immigrazione su dati Unioncamere

Tab. 3 - ITALIA. Assunzioni, cessazioni e saldi di lavoratori italiani e stranieri (2001)

	Totali (It/Corn./Extrac.)			Incidenza % italiani			Extracomunitari							
	A assunzioni	B cessazioni	C saldo	D assunzioni	E cessazioni	F saldo	G assunzioni	H cessazioni	I saldo	% G/A	% H/B	% I/C	% G	% I
Piemonte	285.056	265.446	19.610	89,3	90,5	73,0	27.085	22.144	4.941	9,5	8,3	25,2	5,5	5,0
Val d'Aosta	17.656	16.238	1.418	89,7	90,7	77,8	1.489	1.165	324	8,4	7,2	22,8	0,3	0,3
Lombardia	784.497	720.381	64.116	85,9	87,6	67,0	100.770	80.778	19.992	12,8	11,2	31,2	20,3	20,3
Liguria	102.875	91.243	11.632	90,2	91,3	81,7	8.813	6.847	1.966	8,6	7,5	16,9	1,8	2,0
Trentino A.A.	139.707	120.031	19.676	72,0	75,4	51,0	35.881	26.721	9.160	25,7	22,3	46,6	7,2	9,3
Veneto	490.635	450.998	39.637	84,3	86,0	64,8	70.697	57.262	13.435	14,4	12,7	33,9	14,2	13,7
Friuli V.G.	91.836	86.981	4.855	81,2	83,4	40,0	15.463	12.645	2.818	16,8	14,5	58,0	3,1	2,9
Emilia R.	458.866	417.417	41.449	86,0	87,2	73,2	58.290	47.864	10.426	12,7	11,5	25,2	11,7	10,6
Toscana	301.935	272.991	28.944	86,5	87,5	77,6	36.388	30.402	5.986	12,1	11,1	20,7	7,3	6,1
Umbria	72.924	68.225	4.699	84,0	85,2	65,9	10.423	8.908	1.515	14,3	13,1	32,2	2,1	1,5
Marche	135.957	120.060	15.897	86,4	87,8	75,8	16.908	13.236	3.672	12,4	11,0	23,1	3,4	3,7
Lazio	542.796	508.020	34.776	92,0	92,9	79,0	36.204	29.484	6.720	6,7	5,8	19,3	7,3	6,8
Abruzzo	94.573	84.057	10.516	87,8	88,5	81,8	9.397	7.779	1.618	9,9	9,3	15,4	1,9	1,6
Molise	21.384	19.724	1.660	93,6	93,7	92,8	938	849	89	4,4	4,3	5,4	0,2	0,1
Campania	306.743	258.996	47.747	96,4	96,6	95,3	8.556	6.699	1.857	2,8	2,6	3,9	1,7	1,9
Puglia	388.569	352.958	35.611	95,5	95,6	94,7	12.544	11.220	1.324	3,2	3,2	3,7	2,5	1,3
Basilicata	35.373	32.682	2.691	95,1	95,2	94,4	1.279	1.133	146	3,6	3,5	5,4	0,3	0,1
Calabria	98.247	81.492	16.755	95,8	95,9	95,3	2.574	2.073	501	2,6	2,5	3,0	0,5	0,5
Sicilia	277.798	244.756	33.042	94,1	94,2	93,4	11.629	10.199	1.430	4,2	4,2	4,3	2,3	1,5
Sardegna	96.223	84.509	11.714	96,2	96,6	93,6	1.976	1.448	528	2,1	1,7	4,5	0,4	0,5
Italia (1)	4.743.650	4.297.205	446.445	88,7	89,8	78,6	467.304	378.856	88.448	9,8	8,8	19,8	100,0	100,0
Italia (2)	5.004.065	4.508.140	495.925	88,7	89,8	78,6	496.861	398.475	98.386	9,9	8,8	19,8	100,0	100,0

(1) Totale dei rapporti disaggregati per territorio regionale; (2) Totale generale, inclusi anche i rapporti non risultati attribuibili a livello regionale

Fonte: Elaborazioni Caritas/Dossier Statistico Immigrazione su dati INAIL

Tab. 4 - ITALIA. Flussi occupazionali di italiani e immigrati per aree territoriali (2001)

		Assunzioni	Cessazioni	Saldi
Nord Ovest	Italiani + Stranieri	1.190.084	1.093.308	96.776
	Extracomunitari	138.157	110.934	27.223
	% Extracomunitari	11,6	10,1	28,1
Nord Est	Italiani + Stranieri	1.181.044	1.075.427	105.617
	Extracomunitari	180.331	144.492	35.839
	% Extracomunitari	15,2	13,4	33,9
Centro	Italiani + Stranieri	1.053.612	969.296	84.316
	Extracomunitari	99.923	82.030	17.893
	% Extracomunitari	9,5	8,5	21,2
Sud	Italiani + Stranieri	944.889	829.909	114.980
	Extracomunitari	35.288	29.753	5.535
	% Extracomunitari	3,7	3,5	4,8
Isole	Italiani + Stranieri	374.021	329.265	44.756
	Extracomunitari	13.695	11.647	1.958
	% Extracomunitari	3,7	3,5	4,4
Italia (1)	Italiani + Stranieri	4.743.650	4.297.205	446.445
	Extracomunitari	467.304	378.856	88.448
	% Extracomunitari	9,9	8,8	19,8
Italia (2)	Italiani + Stranieri	5.004.065	4.508.140	495.925
	Extracomunitari	496.861	398.475	98.386
	% Extracomunitari	9,9	8,8	19,8

(1) Totale dei rapporti disaggregati per territorio regionale;

(2) Totale generale, inclusi anche i rapporti non risultati attribuibili a livello regionale

Fonte: Elaborazioni Caritas/Dossier Statistico Immigrazione su dati INAIL.

Tab. 5 - ITALIA. Movimento lavorativo per principali gruppi nazionali (2001)

	Assunzioni	Cessazioni	Saldo		Assunzioni	Cessazioni	Saldo
Albania	47.035	37.348	9.687	Tunisia	16.885	14.944	1.941
Marocco	46.344	39.929	6.415	Senegal	13.644	12.590	1.054
Romania	28.690	20.167	8.523	Cina Popolare	13.208	10.637	2.571
Svizzera	20.379	18.643	1.736	Polonia	10.297	8.549	1.748
Jugoslavia	17.207	15.658	1.549	Totale	420.511	346.854	73.657

Fonte: Elaborazioni Caritas - Dossier Statistico Immigrazione su dati INAIL/DNA

Tab. 6 – ITALIA. Rapporto tra posti a saldo e assunzioni: graduatoria (2001)

	Assunzioni	% saldi su assunzioni		Assunzioni	% saldi su assunzioni
Ecuador	3.045	36,6	Marocco	46.344	13,8
Filippine	9.179	34,7	Ghana	5.674	12,0
Sri Lanka	5.684	31,7	Tunisia	16.885	11,5
Perù	6.848	30,8	Jugoslavia	17.207	9,0
Romania	28.690	29,7	Svizzera	20.379	8,5
Bangladesh	6.175	28,1	Senegal	13.644	7,7
Colombia	2.591	25,9	Totale	420.511	17,5

Fonte: Elaborazioni Caritas/Dossier Statistico Immigrazione su dati INAIL/DNA

Tab. 7 – ITALIA. Assunzioni di italiani e di extracomunitari: tipologia aziendale (2001)

Tipologia aziende	Italiani	%	% riparametrata	Extra-comunitari	%	% riparametrata
1-10 dipendenti	710.289	14,2	25,4	73.481	14,9	28,3
11-50 dipendenti	732.613	14,7	26,2	78.269	15,8	30,0
Oltre 50 dipendenti	1.350.501	27,1	48,4	108.617	22,0	41,7
Non determinato	2.191.762	44,0	–	234.373	47,3	–
Totale	4.985.165	100,0	100,0	494.740	100,0	100,0

N.B. I dati differiscono dal totale di cui alle tabelle 3 e 4 perché non tutti i rapporti lavorativi sono risultati disaggregabili per tipologia aziendale

Fonte: Elaborazioni Caritas/Dossier Statistico Immigrazione su dati INAIL/DNA

Tab. 8 – ITALIA. Età dei lavoratori italiani e immigrati assunti nel 2001

Classi di età	Italiani	%	Extracomunitari	%
Meno 18 anni	207.876	4,2	12.655	2,5
18-35 anni	3.034.373	60,9	330.227	66,8
36-50 anni	1.296.373	26,0	138.584	28,0
Oltre 50 anni	445.984	8,9	13.228	2,7
Non attribuito	559	–	46	–
Totale	4.985.165	100,0	494.694	100,0

N.B. I dati differiscono dal totale di cui alle tabelle 3 e 4 perché non tutti i rapporti lavorativi sono risultati disaggregabili per classi di età

Fonte: Elaborazioni Caritas/Dossier Statistico Immigrazione su dati INAIL/DNA

Tab. 10 - ITALIA. Settori di inserimento dei lavoratori italiani ed extracomunitari (2001)

Settori	Totale			Extracomunitari			Incidenza % extracomunitari		
	Assunzioni	Saldi	% saldi	Assunzioni	Saldi	% saldi	Su assunzioni	Su saldi (b)	% (a)
Agrindustria	501.036	37.172	7,4	60.147	8.385	13,9	12,0	22,6	8,5
Pesca	1.601	67	4,2	100	2	2,0	6,2	3,0	0,0
Agricoltura (subtotale)	502.637	37.239	7,4	60.247	8.387	13,9	12,0	22,5	8,5
Estrazione minerali	7.714	344	4,5	608	136	22,4	7,9	39,5	0,1
Industria alimentare	150.094	12.497	8,3	12.493	1.795	14,4	8,3	14,4	1,8
Industria tessile	89.438	- 12.643	- 14,1	14.756	2.731	18,5	16,5	Esclusiva	2,8
Industria conciaria	34.212	- 3.986	- 11,7	6.862	717	10,4	20,1	Esclusiva	0,7
Industria legno	26.763	- 629	- 2,4	4.365	787	18,0	16,3	Esclusiva	0,8
Industria carta	38.271	1.639	4,3	2.607	675	25,9	6,8	41,2	0,7
Industria petrolio	1.914	70	3,7	63	- 7	- 11,1	3,3	- 10,0	0,0
Industria chimica	29.117	- 4.340	- 14,9	2.227	428	19,2	7,6	Esclusiva	0,4
Industria gomma	33.224	- 2.162	6,5	5.641	1.028	18,2	17,0	Esclusiva	1,0
Industria trasformazione	38.032	501	1,3	5.395	1.169	21,7	14,2	233,3	1,2
Industria metalli	152.274	- 6.534	- 4,3	24.353	4.050	16,6	16,0	Esclusiva	4,1
Industria meccanica	79.415	- 152	- 0,2	8.228	2.069	25,1	10,4	Esclusiva	2,1
Industria elettrica	70.616	- 3.413	- 4,8	4.674	775	16,6	6,6	Esclusiva	0,8
Industria mezzi trasporto	27.285	- 2.252	- 8,3	2.801	548	19,6	10,3	Esclusiva	0,6
Altre industrie	47.612	- 496	- 1,0	7.032	1.394	19,8	14,8	Esclusiva	1,4
Elettricità/gas/acqua	9.980	- 6.492	- 65,1	286	32	11,2	2,9	Esclusiva	0,0
Costruzioni	412.337	17.270	4,2	49.341	8.259	16,7	12,0	47,8	8,4
Industria (subtotale)	1.248.298	- 10.778	- 0,9	151.732	26.586	17,5	12,2	Esclusiva	27,0

Tab. 10 – Segue

Settori	Totale			Extracomunitari			Incidenza % extracomunitari		
	Assunzioni	Saldi	% saldi	Assunzioni	Saldi	% saldi	Su assunzioni	Su saldi (b)	% (a)
Commercio Ripar. auto	46.925	1.349	2,9	3.120	586	18,8	6,6	43,4	0,6
Commercio ingrosso	174.475	13.404	7,7	10.956	1.929	17,6	6,3	14,4	2,0
Commercio dettaglio	238.587	21.875	9,2	11.490	2.382	20,7	4,8	10,9	2,4
Alberghi e ristoranti	833.016	74.136	8,9	87.426	11.444	13,1	10,5	15,4	11,6
Trasporti	188.627	-2.895	-1,5	21.266	2.701	12,7	11,3	Esclusiva	2,7
Intermed. Finanziaria	47.203	-4.455	-9,4	1.506	168	11,2	3,2	Esclusiva	0,2
Attiv. Immob./pulizie	454.985	58.467	12,9	43.377	7.713	17,8	9,5	13,2	7,8
Pubblica amministraz.	122.355	14.928	12,2	2.720	359	13,2	2,2	2,4	0,4
Istruzione	112.706	15.552	13,8	6.667	2.018	30,3	5,9	13,0	2,1
Sanità	26.007	4.342	16,7	1.111	257	23,1	4,3	5,9	0,3
Servizi pubblici	256.410	16.319	6,4	15.559	2.654	17,1	6,1	16,3	2,7
Servizi (subtotale)	2.501.296	213.022	8,5	205.198	32.211	15,7	8,2	15,1	32,7
Attività non determin.	751.834	256.442	34,1	79.684	31.202	39,2	10,6	12,2	31,7
Totali (generale)	5.004.065	495.925	9,9	496.861	98.386	19,8	9,9	19,8	100,0

a) La composizione percentuale verticale è stata calcolata escludendo i saldi negativi;

b) L'incidenza percentuale degli extracomunitari è definita esclusiva quando le cessazioni "totali" superano le assunzioni "totali" (e si determina quindi un saldo "totale" negativo) mentre, per i lavoratori extracomunitari, le assunzioni superano le cessazioni.

Fonte: Elaborazioni Caritas/Dossier Statistico Immigrazione su dati INAIL

Tab. 9 - ITALIA. Assunzioni per settori e relativa incidenza dei lavoratori extracomunitari (2001)

Settori	Assunzioni	Incidenza % su assunzioni extracomunitari	Incidenza % su assunzioni totali
Alberghi e ristoranti	87.182	17,5	10,5
Agricoltura	59.987	12,5	17,4
Costruzioni	49.098	9,8	12,0
Att. Immob/pulizie	43.209	8,7	9,5
Industria metalli	24.267	4,9	16,0
Commercio	22.324	5,5	5,4
Trasporti	21.095	4,2	11,2
Industria tessile	14.691	3,0	16,5
Servizi pubblici	15.522	3,1	6,1
Industria alimentare	12.454	2,5	8,3
Commercio dettaglio	11.425	2,3	4,8
Commercio ingrosso	10.899	2,2	6,2
Tutti i settori	496.861	100,0	11,2

Fonte: Elaborazioni Caritas/Dossier Statistico Immigrazione su dati INAIL.

Tab. 11 - ITALIA. Previsioni Unioncamere sul fabbisogno di immigrati nelle imprese per il 2001 (*)

	% extracomunitari su nuovi lavoratori - Fonte CCI	% extracomunitari su saldi occupazionali (nuovi posti) - Fonte INAIL
Piemonte	21,1	25,2
Valle d'Aosta	19,7	22,8
Lombardia	21,7	31,2
Liguria	17,4	16,9
Nord ovest	21,3	28,1
Trentino Alto Adige	21,1	46,6
Veneto	25,8	33,9
Friuli Venezia Giulia	25,8	58,0
Emilia Romagna	28,5	25,2
Nord est	26,4	33,9
Toscana	19,8	20,7
Umbria	24,6	32,2
Marche	23,6	23,1
Lazio	18,7	19,3
Centro	20,3	21,2
Abruzzo	16,8	15,4
Molise	14,5	5,4
Campania	14,7	3,9
Puglia	16,5	3,7
Basilicata	21,5	5,4
Calabria	16,5	3,0
Sud	16,1	4,8
Sicilia	11,1	4,3
Sardegna	13,4	4,5
Isole	11,8	4,4
Totale	20,9	19,8

(*) Poco meno del 10% di questi movimenti lavorativi non risulta nei dati disaggregati per Regioni, a causa di difetti nelle registrazioni.

Fonte: Elaborazioni Caritas - Dossier Statistico Immigrazione su dati Unioncamere

Gli aspetti controversi della regolarizzazione dei lavoratori stranieri in Italia

Premessa

La legge n. 189/2002 – c.d. legge Bossi-Fini – all'articolo 33 ha disciplinato la regolarizzazione dei rapporti di lavoro con immigrati privi del permesso di soggiorno per lavoro che, nei tre mesi antecedenti all'entrata in vigore della legge, siano stati impiegati in attività di assistenza a componenti della famiglia affetti da patologie o handicap ovvero al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare. Con la legge n. 222/2002 sono stati, inoltre, ammessi alla legalizzazione, a condizioni analoghe, i lavoratori stranieri occupati irregolarmente presso le imprese, esercitate sia in forma individuale che societaria.

Il numero di istanze (702.156) depositate nel termine ultimo per la presentazione della denuncia – 11 novembre 2002 – è paragonabile a quello che si ottiene sommando i quattro precedenti provvedimenti di sanatoria emanati nella storia del Paese (legge n. 943/86 - 105.000 beneficiari; legge n. 39/90 - 222.000 beneficiari; d.l. n. 489/95 - 246.000 beneficiari; d.p.c.m. del 16.01.98 - 215.000 beneficiari).

Disciplina

In relazione al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare la denuncia è stata limitata ad un'unità per nucleo familiare, mentre non sono stati posti limiti numerici per quanto riguarda i soggetti impiegati nell'assistenza a persone affette da patologie o handicap. In quest'ultimo caso si è resa necessaria la presentazione di una certificazione medica per attestare lo stato di salute degli assistiti. Anche per le imprese non sono stati fissati limiti numerici e si è consentita la regolarizzazione di tutti i lavoratori stranieri subordinati impiegati irregolarmente.

I provvedimenti hanno seguito, sostanzialmente, le stesse linee direttive circa le condizioni di ammissibilità e di ricevibilità della denuncia, nonché circa i tempi e la procedura.

Il rapporto di lavoro doveva sussistere almeno tre mesi prima dell'entrata in vigore della legge n. 189/2002 (10 settembre 2002)¹ ed essersi svolto con continuità in quel lasso di tempo.²

Non è stato consentito regolarizzare i rapporti di lavoro relativi a prestatori d'opera stranieri:

a) nei confronti dei quali sia stato emesso un provvedimento di espulsione per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno, fatta salva la possibilità di chiedere la revoca del provvedimento in presenza di circostanze obiettive riguardanti l'inserimento sociale. La revoca in ogni caso non è contemplata per il lavoratore straniero sottoposto a procedimento penale per delitto non colposo,³ ovvero sia risultato destinatario di un provvedimento di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, o che abbia lasciato il territorio nazionale e vi abbia fatto rientro, prima del termine previsto nel provvedimento, senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno (art. 13, c.13 T.U.);⁴

b) che siano risultati segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato;

c) che siano stati denunciati per uno dei delitti per i quali è prevista la possibilità o l'obbligatorietà dell'arresto in flagranza di reato (articoli 380 e 381 del codice di procedura penale), salvo che i relativi procedimenti si siano conclusi con un provvedimento che abbia dichiarato che il fatto non sussiste o non costituisce reato o che l'interessato non lo ha commesso ovvero nei casi di archiviazione previsti dall'articolo 411 del codice di procedura penale, o siano risultati destinatari dell'applicazione di una misura di prevenzione, salvi in ogni caso gli effetti della riabilitazione.

È comunque prevista l'espulsione per gli stranieri che risultino pericolosi per la sicurezza dello Stato.

I datori di lavoro che si sono avvalsi della regolarizzazione non sono punibili per le violazioni, compiute antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge n. 189/2002, delle norme relative al soggiorno, al lavoro, di carattere finanziario, fiscale, previdenziale e assisten-

¹ Poteva, pertanto, essere regolarizzato solo il lavoratore occupato almeno dal 10 giugno 2002.

² Come è stato chiarito anche dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 14/2002.

³ Che non si sia concluso con un provvedimento che abbia dichiarato che il fatto non sussiste o non costituisce reato o che l'interessato non lo ha commesso.

⁴ È previsto che le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato con il decreto sui flussi di ingresso siano decurtate dello stesso numero di permessi di soggiorno per lavoro rilasciati a seguito di revoca di provvedimenti di espulsione.

ziale, nonché per gli altri reati e le violazioni amministrative comunque afferenti all'occupazione dei lavoratori stranieri indicati nella dichiarazione di emersione. Fino al rilascio del permesso di soggiorno, oppure fino alla comunicazione della sussistenza di motivi ostativi al suo rilascio, non si applica l'articolo 22, comma 12, del T.U. che dispone, nei confronti del datore di lavoro che occupa lavoratori irregolari, l'arresto da tre mesi ad un anno e l'ammenda di 5000 euro per ogni lavoratore impiegato.

Le cause di non punibilità non si applicano ai soggetti che abbiano presentato una dichiarazione di emersione contenente dati non rispondenti al vero, al fine di procurare il permesso di soggiorno a stranieri; chiunque abbia presentato una falsa dichiarazione di emersione è punito con la reclusione da due a nove mesi, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

Nei confronti dello straniero che ha ricevuto l'espulsione per mancato rinnovo del titolo di soggiorno, il rilascio del permesso di soggiorno all'atto della stipula del contratto di lavoro comporta la contestuale revoca del provvedimento di espulsione adottato.

Procedura

Per la legalizzazione dei rapporti irregolari il datore di lavoro ha dovuto denunciarne la sussistenza alla Prefettura-Ufficio Territoriale di Governo, inviando la dichiarazione di emersione o di legalizzazione tramite un Ufficio Postale.⁵ È stato necessario il pagamento di un contributo forfetario, pari all'importo trimestrale corrispondente al rapporto di lavoro dichiarato, senza aggravio di ulteriori somme a titolo di penale ed interessi.⁶ Ai fini della ricevibilità il datore di lavoro ha dovuto allegare alla denuncia il relativo attestato di pagamento.

Nell'ipotesi di datori di lavoro che abbiano regolarmente versato il contributo forfetario entro l'11 novembre 2002, omettendo tuttavia la

⁵ Sia la legge 189/2002 che la legge 222/2002 prevedono che la dichiarazione di emersione "è presentata dal richiedente, a proprie spese, agli uffici postali". Poiché il richiedente è il datore di lavoro, è questi che si è dovuto recare agli uffici postali per la presentazione della dichiarazione, ovvero conferire apposita delega. In caso di società operanti in Italia, la denuncia è stata sottoscritta e presentata dal legale rappresentante.

⁶ Gli importi previsti erano di 290,00 euro per i domestici di sostegno al bisogno familiare o per l'assistenza ai non autosufficienti (oltre 40,00 euro per spese di presentazione), e di 700,00 euro per tutti gli altri lavoratori dipendenti (oltre 100,00 euro per spese). Il talloncino di ricevuta testimonia che la regolarizzazione è in corso, autorizzando il lavoratore a soggiornare in Italia fino a quando non sarà stipulato il contratto di lavoro e rilasciato un regolare permesso di soggiorno.

relativa dichiarazione di emersione all'ufficio postale per giustificati motivi, il Ministero dell'Interno ha precisato che le Prefetture possono accettare direttamente la dichiarazione trasmettendola al centro servizi delle Poste italiane per l'inserimento nel normale iter procedurale. La Prefettura rilascia al datore di lavoro un apposito attestato, con l'indicazione del nominativo del lavoratore straniero, che sostituisce a tutti gli effetti la ricevuta dell'assicurata postale relativa all'emersione.

La procedura⁷ si conclude con la stipula del contratto di soggiorno per lavoro subordinato ex articolo 6, legge n. 189/2002. Per le attività d'impresa la legge n. 222/2002 ha ammesso alla legalizzazione il lavoratore straniero in favore del quale l'imprenditore si sia impegnato a stipulare un contratto di soggiorno per lavoro subordinato a tempo indeterminato ovvero un contratto di lavoro di durata non inferiore ad un anno. Quest'ultimo deve intendersi riferito anche ai lavori svolti presso imprese agricole, purché la durata sia almeno di 12 mesi come chiarito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.⁸

Il contratto di soggiorno decorre dal 10 settembre 2002.⁹ Da tale data sono iniziati tutti gli obblighi contrattuali e di legge previsti, tra

⁷ Le richieste di regolarizzazione sono esaminate dallo Sportello polifunzionale presso la Prefettura-UTG, composto da almeno un incaricato di ogni Amministrazione chiamata nel procedimento, per la verifica dell'ammissibilità e della ricevibilità. Le Questure devono accertare la sussistenza di eventuali motivi ostativi alla concessione del permesso di soggiorno, che viene rilasciato allo straniero, contestualmente alla stipula del contratto di soggiorno per motivi di lavoro, al termine della procedura. A seguito della comunicazione da parte della Questura della mancanza di motivi ostativi, la Prefettura-UTG deve convocare le parti presso il proprio sportello polifunzionale ove si svolgono tutte le pratiche relative alla regolarizzazione: dall'attribuzione del codice fiscale, alla sistemazione della posizione contributiva, alla firma del contratto di lavoro e al rilascio del permesso di soggiorno al lavoratore straniero.

⁸ La circolare n. 50 del 20 settembre 2002 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali afferma che l'incaricato della Direzione Provinciale del Lavoro, tenuta presente la specifica fase del procedimento a lui affidata, non dovrà chiedere alcuna ulteriore notizia, oltre a quelle necessarie per la compilazione del modello contrattuale; in particolare, non è previsto che debba curare alcun approfondimento né sulla capacità economica o sulle esigenze del datore di lavoro né sulle caratteristiche dell'alloggio offerto. Questo, sia in ragione della natura speciale della legge, sia perché la dichiarazione di emersione o legalizzazione interviene su rapporti di lavoro già in corso; è da ritenere pertanto che la parte datoriale sia nelle condizioni economiche per assicurarne la prosecuzione.

⁹ Il contratto dovrà essere sottoscritto in duplice originale (uno per il datore di lavoro ed uno per il lavoratore); l'incaricato avrà cura di conservarne una copia per la Direzione Provinciale del Lavoro. La disciplina per la legalizzazione dei rapporti consente la stipula di contratti di soggiorno per lavoro subordinato stabile, cioè a tempo indeterminato con orario di lavoro secondo le previsioni del CCNL, ovvero a tempo determinato non inferiore ad un anno. In ogni caso l'orario minimo di lavoro non potrà essere inferiore alle 20 ore settimanali. Qualora il contratto di soggiorno

cui quelli relativi agli obblighi assicurativi e previdenziali. Per quella parte del rapporto di lavoro regolarizzato, eventualmente svolto prima dei tre mesi anteriori all'entrata in vigore della legge e denunciato dal datore di lavoro,¹⁰ dovranno essere corrisposti successivamente i contributi previdenziali e gli interessi.¹¹

I datori di lavoro che sostengono le spese per fornire al dipendente un alloggio rispondente ai requisiti di legge possono, a titolo di rivalsa e per la durata della prestazione, trattenere mensilmente dalla sua retribuzione una somma massima pari ad un terzo dell'importo complessivo mensile (ex art. 2 comma 9 della legge n. 222/2002).

Aspetti controversi

Le disposizioni concernenti l'emersione del lavoro irregolare si sono rivelate, alla prova dei fatti, lacunose e sibilline, lasciando irrisolti numerosi problemi.

Il provvedimento, più volte ventilato, ha incrementato gli ingressi clandestini di immigrati disposti a "comprarsi" un datore di lavoro in cambio di salari decurtati. Secondo una ricerca di Ares 2000 del marzo 2003, il 20% del totale degli immigrati continua a lavorare in nero, mentre il salario di un lavoratore irregolare sarebbe inferiore del 20-30% rispetto a quello di un regolare.¹²

non potesse essere stipulato, per motivi ostativi previsti dalla normativa vigente, poiché il rapporto di lavoro è stato di fatto espletato, si ritiene che debbano essere comunque dovuti i contributi previdenziali e i premi assicurativi afferenti a detto rapporto per il periodo successivo all'entrata in vigore della legge n. 189/2002 e cioè il 10 settembre 2002.

¹⁰ Durante la procedura di emersione e legalizzazione sono stati sospesi gli obblighi di rilascio del libretto di lavoro, anche in considerazione della procedura di abrogazione della relativa disciplina. La firma sul contratto può avvenire secondo le regole comuni. Nel caso di impossibilità per il datore di lavoro di presentarsi personalmente per la stipula del contratto (ad es. per gravi motivi di salute) è sufficiente una procura in carta semplice non autenticata, accompagnata da un documento del datore di lavoro e dalla relativa fotocopia.

¹¹ L'INAIL, con una nota del 27 settembre 2002, ha precisato che qualora il contratto di soggiorno non possa essere stipulato, per motivi ostativi previsti dalla normativa vigente, poiché il rapporto di lavoro è stato di fatto espletato, i datori di lavoro devono corrispondere comunque i premi assicurativi afferenti detto rapporto per il periodo successivo all'entrata in vigore del decreto-legge (10 settembre 2002). Nell'ipotesi in cui vengano denunciati rapporti di lavoro la cui data di inizio sia stata dichiarata anteriore ai tre mesi precedenti l'entrata in vigore della legge n. 222/2002 (ad es.: 1° gennaio 2002), i datori di lavoro dovranno corrispondere i premi ed i relativi interessi.

¹² Malgrado la sanatoria, un lavoratore straniero su cinque continua a lavorare in nero a Milano. Si tratta del 20% del totale dei lavoratori immigrati con punte che arrivano al 50% in alcuni settori. Il fenomeno del lavoro nero si concentra infatti nei

L'impossibilità di controlli sullo svolgimento effettivo di un'attività lavorativa nei tre mesi pregressi ha inevitabilmente determinato casi di sfruttamento da parte di individui disposti a procurare false dichiarazioni, ovvero ha posto i lavoratori stranieri in una posizione di ricattabilità, poiché è stata attribuita al datore di lavoro la titolarità esclusiva del procedimento di regolarizzazione. Il mancato riconoscimento all'immigrato di un ruolo attivo per l'ufficializzazione di un rapporto nel quale è parte sostanziale ha dato luogo ad inevitabili arbitrii e alimentato una catena di sfruttamenti. Spesso i lavoratori non solo hanno dovuto pagare il contributo posto a carico dei datori di lavoro ma hanno anche dovuto sborsare consistenti tangenti per convincerli ad avviare la pratica.

È di solare evidenza che si è voluto condizionare l'ammissibilità dell'istanza alla dimostrazione di un rapporto di lavoro pregresso nell'intento, nemmeno troppo sotteso, di evitare la qualificazione di sanatoria per rifugiarsi in quella più rassicurante, ai fini politici, di emersione. Di più, l'esiguità del periodo di tempo necessario per la validità dell'istanza è assimilabile alla durata di un permesso di soggiorno per turismo: perché allora non consentire la possibilità di conversione di quest'ultimo in forza della disponibilità di lavoro e alloggio? Si potrebbe pensare di estendere l'applicazione dell'art. 5, c. 9, del T.U., che consente la conversione del permesso di soggiorno (senza preclusione per i permessi di breve durata) in presenza dei requisiti previsti per altro tipo di permesso. Questo permetterebbe di portare alla luce il meccanismo di incontro diretto tra datore di lavoro e lavoratore, incentivando le forme di ingresso legale piuttosto che il ricorso all'ingresso illegale o al prolungamento irregolare del soggiorno ed al successivo ricorso a provvedimenti di regolarizzazione.

Le pratiche, poi, procedono a rilento e il 15% degli immigrati per cui è stata presentata l'istanza ha, in questi mesi di attesa, perso il posto di lavoro prima della conclusione della procedura di regolarizzazione.

Subentro

Circa il mancato perfezionamento della procedura di regolarizzazione per motivi dipendenti dal datore di lavoro (morte, licenziamento, etc.) il Ministero dell'Interno – nota n. 48145/30.1.a del 4.12.2002 – ha consentito la permanenza sul territorio nazionale dello straniero (in

settori della ristorazione, dell'edilizia e della pulizia e facchinaggio. Nell'edilizia, dove su 44.000 addetti circa 7.000 sono lavoratori stranieri, solo 1.000/1.500 hanno usufruito della sanatoria, ma un altro 20% continua a lavorare in nero. La situazione non è certo migliore nel Nord-Est, dove il lavoro nero degli immigrati si attesta tra il 18 e il 22%, mentre in alcune zone del Meridione (Salento, Sicilia), specie per i lavori stagionali in agricoltura, viene ancora segnalato il fenomeno del caporalato.

analogia con quanto previsto dall'art. 22, comma 11, del T.U. sull'immigrazione) ed ha stabilito che al momento del perfezionamento della procedura di regolarizzazione, accertata la fine del rapporto di lavoro, debitamente documentata (certificato di morte, lettera di licenziamento etc.), l'istanza di regolarizzazione sia archiviata e venga rilasciato al lavoratore straniero un permesso di soggiorno per attesa occupazione. In seguito il Ministero dell'Interno, con circolare n. 48331/30 del 16.1.2003, ha precisato che, nel caso di morte del datore di lavoro (o del badato), possono essere prese in esame anche apposite istanze – correlate dal certificato di morte – presentate dal lavoratore prima della convocazione presso lo sportello polifunzionale. Nel caso in cui la pratica di regolarizzazione, alla quale si riferisce l'istanza, non sia ancora pervenuta in prefettura, potrà essere effettuata specifica richiesta di trasmissione anticipata al centro servizi delle Poste. Esaminata l'istanza ed accertata anche la sussistenza dei requisiti di ricevibilità ed ammissibilità della domanda di regolarizzazione, la Prefettura potrà procedere all'archiviazione di quest'ultima, segnalando il nominativo dello straniero alla Questura competente per il rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione.

Peraltra, molti lavoratori stranieri in corso di regolarizzazione per i quali si è interrotto il rapporto originario hanno l'opportunità di instaurare nuovi rapporti lavorativi con un diverso datore di lavoro, soprattutto in tal modo allo stato di disoccupazione creatosi. Il Ministero dell'Interno, con circolare n. 2 del 3 aprile 2003, ha quindi disciplinato la possibilità di "subentro". La facoltà di instaurare un rapporto lavorativo con un diverso datore di lavoro è stata ammessa per gli immigrati licenziati o comunque rimasti senza lavoro prima della conclusione della procedura di regolarizzazione. Il nuovo datore di lavoro, che intende assumere lo straniero in via di regolarizzazione, dovrà darne comunicazione scritta alla Prefettura competente, indicando il numero della cedola dell'assicurata postale relativa alla istanza presentata a favore dell'immigrato; la pratica di regolarizzazione sarà esaminata prioritariamente, richiedendone la trasmissione al Centro Servizi delle Poste Italiane nel caso in cui non sia ancora pervenuta in Prefettura; in particolare, dovrà essere accertata la sussistenza dei requisiti richiesti per il suo accoglimento. Si procederà poi alla convocazione del nuovo datore di lavoro, assieme al lavoratore straniero, affinché possa essere stipulato il nuovo contratto di soggiorno per lavoro e rilasciato il relativo permesso di soggiorno della durata di un anno.

La circolare del Ministero dell'Interno, se colma una lacuna della normativa in ordine al subentro nei casi di decesso del datore di lavoro o di licenziamento, non prevede espressamente questa possibilità in caso di dimissioni del lavoratore. Deve quindi essere inequivocabilmente affermato che il permesso di soggiorno per ricerca lavoro è rilasciato non

solo quando il lavoratore straniero è stato licenziato, ma anche se si è dimesso. Non è possibile in una materia così delicata lasciare spazio ad interpretazioni restrittive. Questa indeterminatezza e la discrezionalità che ne potrebbe derivare si pongono in contraddizione insanabile con qualsivoglia interpretazione del principio di certezza del diritto.

Inoltre, sebbene la procedura del subentro, a seguito della cessazione del rapporto di lavoro originario, sia stata riconosciuta legittima dal Ministero dell'Interno, con circolare n.13 dell'8.04.2003, il Ministero del lavoro e politiche sociali ha introdotto un nuovo impedimento. La circolare precisa che il datore di lavoro che intende assumere lo straniero deve darne comunicazione scritta alla Prefettura e rimanere in attesa della convocazione; peraltro, "nelle more della conclusione della procedura di regolarizzazione, il rapporto di lavoro non potrà avere corso, potendosi instaurare soltanto all'atto della stipula del contratto di soggiorno per lavoro".

In buona sostanza, quindi, lo straniero che ha perso il lavoro precedentemente dichiarato potrà essere assunto da un nuovo datore di lavoro solo dopo la convocazione di quest'ultimo da parte della Prefettura: una volta licenziato, l'immigrato deve restare disoccupato fino alla regolarizzazione?

Rientri temporanei

Un altro problema insoluto riguarda il diritto di rientrare temporaneamente in patria per gli immigrati che lavorano e non hanno ancora ottenuto il permesso di soggiorno.

L'esasperante lentezza con cui vengono definite le istanze presentate si accompagna al fatto che l'immigrato interessato non solo è incerto sulla propria sorte, ma è costretto ad una specie di "domicilio coatto" in Italia, privato della possibilità di recarsi all'estero, di occuparsi delle proprie vicende personali e familiari. Molti immigrati si trovano quindi in una situazione drammatica: non possono licenziarsi, non possono rivedere i propri cari fino a che non saranno stipulati i contratti di soggiorno, e vivono in una specie di limbo senza fondamentali diritti soggettivi quali quello all'unità familiare.

La facoltà di recarsi all'estero non può che essere ammessa dalle Autorità italiane, tenuto conto che, in caso contrario, si verificherebbe una compressione dei diritti fondamentali dello straniero.

PAOLA SCEVI

lscevi@libero.it

*Facoltà di Giurisprudenza
Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza*

recensioni

LUCIANA BELLATALLA, PAOLO RUSSO (a cura di), *Lettura e scuola nella società della globalizzazione*. Milano, Franco Angeli, 2002. 160 p.

Pubblicato nella collana *Cultura, Scienza e Società* dell'Università degli Studi di Cassino, il testo collettaneo si riaggancia ad un precedente volume dal titolo *Leggere per tutta la vita* (Editrice Gariglano 1998), curato dagli stessi Autori e del quale rappresenta la coerente continuazione, sulle problematiche relative al processo di lettura nella società contemporanea.

Il testo si inserisce nel dibattito sui cambiamenti culturali indotti dalla globalizzazione e mette in luce alcuni aspetti significativi dell'evoluzione di cui è stata oggetto l'operazione di decodificazione dei testi scritti negli ultimi anni. Esso analizza in particolare i presupposti e le possibili implicazioni che caratterizzano la padronanza del codice alfabetico nella realtà attuale: l'approccio multilaterale al tema lascia da parte la dimensione puramente tecnicistica delle strategie pedagogico-didattiche funzionali allo sviluppo dell'abilità linguistica di base, per abbracciare, invece, più livelli di analisi, da quello economico, politico e sociale a quello educativo e cognitivo, inquadrando così i termini del problema entro una cornice contestuale di vasto respiro.

Come è cambiato negli ultimi anni il significato attribuito al processo del leggere e, sul piano delle scelte formative, quali sono gli effetti che da questo cambiamento derivano? Secondo quali modalità è possibile ipotizzare la complementarietà tra il medium scritto e le nuove forme di comunicazione? Quale possibile funzione educativa può rivendicare la lettura di fronte alle trasformazioni sociali della realtà contemporanea? A queste domande tenta di dare una risposta la serie di contributi proposti nel volume, accomunati dalla stessa costante: concepire il processo di lettura come profondamente interrelato alla capacità di organizzare le proprie conoscenze e come momento fondante per gestire in modo consapevole e responsabile la pluralità di codici e canali comunicativi che l'era della globalizzazione ha enormemente ampliato rispetto al passato.

Senza indulgere a facili definizioni ed entro un'ottica che fa costante riferimento alla fiducia umanistica nelle doti di autonomia e creatività dell'individuo, vengono così approfonditi gli aspetti distintivi del leggere, o meglio del saper leggere, inteso come processo di decodificazione ed elaborazione di un si-

stema culturale complesso, composto da linguaggi veicolati dai mezzi di comunicazione più svariati, in apparenza distanti dal codice alfabetico, ma ad esso sostanzialmente riconducibili per il carattere di potenzialità semantica che contraddistingue il linguaggio verbale, l'unico in grado di esprimere contenuti formulati in altri codici.

In questa prospettiva gli Autori, proponendo analisi da differenti angolature, esaminano nei singoli capitoli i multiformali fattori che hanno via via contribuito a ridefinire il tradizionale concetto di lettura nella civiltà del globale e del digitale, sviluppando un insieme di argomenti correlati: l'analisi delle ambiguità insite nel termine "globalizzazione"; la responsabilità della scuola come spazio privilegiato per impostare azioni formative sistematiche di educazione alla lettura; le condizioni di possibilità per il rinnovamento delle funzioni sociali e formative attribuibili al processo del leggere; l'attenzione posta sull'importanza, dal punto di vista psicolinguistico, degli aspetti motivazionali e affettivi legati al piacere di leggere; l'esigenza sempre più sentita di un'integrazione produttiva tra alfabeti consueti e alfabeti elettronici; la valenza semiotica della lettura come capacità di comprensione semantica dell'ambiente culturale circostante, caratterizzato da un insieme di segnali trasmessi da codici comunicativi diversificati; la specificità della lettura, non alternativa ad altre forme di comunicazione incentrate su modalità di decodifica mediate da canali diversi da quello scritto.

Se la nozione-cardine, intorno alla quale ruotano le varie osservazioni critiche, è quella di globalizzazione, per i suoi intrinseci contenuti interculturali ci sembra, inoltre, degno di segnalazione il richiamo, conciso ma cruciale, al ruolo che l'educazione alla lettura dovrebbe assumere nei paesi in via di sviluppo per contrastare i negativi effetti economici e sociali prodotti da interventi colonialisti, prima, e da politiche dichiaratamente neoliberiste, adesso. Nei contesti geografici svantaggiati, promuovere la lettura nei suoi valori formativi più alti, quelli cioè legati all'acquisizione di conoscenze per porsi in modo consapevole e non subordinato di fronte al mondo, significa agire per favorire un'inversione di rotta delle politiche di cooperazione promosse da alcune agenzie internazionali, che troppo spesso hanno riconosciuto alla lettura un obiettivo essenzialmente strumentale finalizzato alla diffusione di un'istruzione tecnica di base più utile a innalzare la produttività economica nell'immediato, che non a garantire nel lungo periodo opportunità di crescita culturale e sociale a persone e a popolazioni.

Punto focale del volume non è, allora, soltanto quello di orientare il lettore nella comprensione analitica dei temi affrontati, ma soprattutto quello di aver posto l'attenzione su una reinterpretazione della lettura come scoperta o espansione del-

le proprie capacità critiche per confrontarsi con le nuove sfide proposte da un mondo globalizzato e globalizzante, sfide che, se non opportunamente decifrate, rischiano di favorire un appiattimento culturale, connotato da tratti a volte selvaggi e noti a tutti, che tende a cancellare, o comunque ad attenuare, lo sviluppo autonomo delle identità e delle tradizioni culturali di individui e popoli. È naturale, dunque, affermare che il pregio del lavoro sta nell'aver suggerito con chiarezza interessanti prospettive di approfondimento teorico e metodologico su dinamiche socio-educative diventate sempre più complesse, nel cui ambito l'attività di lettura, qualora non venga coltivata in maniera occasionale o non approfondita, può ritagliarsi un ruolo decisivo nel raggiungimento di un atteggiamento dialettico da parte del lettore competente verso una realtà eterogenea e in continua trasformazione.

La considerazione conclusiva e, insieme, l'appello degli Autori è che la lettura sia percepita come investimento capitale per migliorare la qualità della propria esistenza e come strumento indispensabile di maturazione individuale per garantirsi spazi di autonomia, sempre più esposti al rischio di erosioni, contro le tendenze al dogmatismo e contro i tentativi illiberali di omologazione del pensiero, dalla cui attenta analisi non si può prescindere per impostare iniziative formative valide ed efficaci che abbiano come finalità prioritarie la valorizzazione delle potenzialità personali dell'individuo, la formazione continua delle persone e lo sviluppo culturale della società nel suo insieme.

ELEONORA FRAGAI

LUIGI DI COMITE, MARIA CARMELA MICCOLI (a cura di), *Cooperazione, multietnicità e mobilità territoriale delle popolazioni*. Bari, Cacucci Editore, 2003. 252 p.

Il volume trae origine dall'attività seminariale svolta dal Dipartimento per lo Studio delle Società Mediterranee dell'Università di Bari durante l'anno accademico 2001-02. Obiettivo dei seminari è stato quello di studiare i temi connessi alla cooperazione per lo sviluppo, alla formazione delle minoranze etniche, alla multietnicità, in vari Paesi. I contributi, concernono in buona misura argomenti relativi agli spostamenti di popolazione e sono quasi tutti in lingua italiana.

Nell'articolo di Eugenio García Zarza vengono analizzati i movimenti migratori della Spagna (*Espanoles en el extranjero a comienzos del siglo XXI. El caso de iberoamérica. Un colectivo olvidado*). Nella penisola iberica, secondo i dati ufficiali del 2001, risultano presenti 1.100.000 stranieri, che corrispondono a circa il 3% della popolazione locale. Anche se il peso percen-

tuale della popolazione immigrata sul totale della popolazione locale rimane al di sotto della media europea, ciò non di meno il fenomeno dell'immigrazione desta attenzione sia tra la gente comune che a livello istituzionale. La situazione spagnola inoltre è parallela a quella italiana: fino a pochi anni orsono il tasso emigratorio era fra i più consistenti a livello europeo. Agli inizi del 2000 gli spagnoli all'estero ammontavano a 1,57 milioni, cifra questa significativamente superiore a quella degli immigrati in Spagna. Le crisi petrolifere degli anni '70 hanno cambiato il quadro migratorio: da paese esportatore è divenuto paese importatore di manodopera. Le correnti emigratorie spagnole, però, sono state fortemente condizionate, tra gli altri fattori, dalla vicinanza linguistica, ragione per cui i flussi più numerosi si sono stati verso l'America Latina.

Anche lo scritto di Maria Cristina Cacopardo analizza storicamente le migrazioni, quelle degli italiani verso l'Argentina (*La inserción socio económica de los italianos en la Argentina en la segunda mitad del siglo XX*). I forti flussi originanti dall'Italia furono agevolati dal boom economico argentino del dopoguerra che si fondava su una industria emergente ad alto impiego di manodopera, ed avevano una caratterizzazione diversa da quella della fine dell'800, inizi '900, quando ad emigrare erano prevalentemente, non esclusivamente, contadini e soggetti con scarse qualifiche professionali. A cavallo XX secolo, è il sistema industriale ad attrarre migranti. Si calcola che un quarto dei lavoratori dell'industria siano di origine italiana. Ed è da rilevare che ben il 92% degli uomini provenienti dall'Italia risultava occupato. Le precedenti esperienze lavorative hanno in qualche misura orientato le scelte occupazionali: oltre all'artigianato sono le industrie tessili, delle confezioni, calzature, carpenteria, costruzioni, meccanica, arti grafiche che hanno assorbito maggiormente i lavoratori italiani. Questo grande afflusso di italiani in Argentina si è andato esaurendo negli anni '60, quando lo sviluppo economico dell'Italia ha contenuto le spinte migratorie data la notevole richiesta interna di manodopera.

Il lavoro di Cagiano de Azevedo e Ambrosetti tratta dell'invecchiamento della popolazione, ed evidenziano come le immigrazioni possono contrastare il rapido processo di invecchiamento delle popolazioni occidentali. Secondo gli Autori, poi, anche sul fronte della vecchiaia vanno rivisti criteri e definizioni in quanto la sopravvivenza si va sempre più estendendo, in tutte le parti del mondo, con i picchi più rilevanti nei paesi europei (e l'Italia è fra i primi). Oltre che un allungamento della vita, si deve registrare un'estensione del ciclo di sopravvivenza in buone condizioni di salute. Questi cambiamenti e caratteristiche devono indurre a rivedere anche i concetti e le politiche connesse all'età di pensione, intesa comunemente come limite fisico dell'apporto individuale alla produzione. A questa tesi si ag-

gancia il titolo provocatorio dello scritto: *Invecchiamento e svecchiamento della popolazione*.

L'inserimento degli stranieri nell'ambito della collettività locale è una questione che presenta diverse sfaccettature sociali, e può essere condizionata, non da ultimo, anche dal contesto geografico. Annamaria Altavilla, nell'ambito degli studi territoriali, osserva la realtà dell'area catanese (*Indagine sulle famiglie di extracomunitari a Catania*). Nel suo contributo riprende i risultati di una indagine svoltta presso famiglie immigrate, residenti nella città siciliana, partendo anzitutto dall'analisi dei fattori di attrazione e di espulsione all'origine degli spostamenti, che, quando sono vissuti in modo particolarmente intenso, possono portare alla marginalizzazione della propria identità e origine. L'indagine ha riguardato la parte più stabile della popolazione immigrata costituita dai soggetti iscritti nell'anagrafe comunale e quindi più motivata ad una coabitazione con la popolazione locale ed ha consentito di valutare le condizioni e le modalità dell'inserimento nella città e le motivazioni più ricorrenti dei disagi che gli intervistati si trovano ad affrontare. Si nota, tra l'altro che, se appare generalmente buono l'inserimento ed il contatto con la collettività autoctona, non altrettanto positivo è il collegamento fra i diversi gruppi etnici. Anche in assenza di aperta conflittualità, non si registrano infatti particolari occasioni o tendenze all'incontro, e la mancanza di rapporti reciproci fra le varie etnie costituisce un sintomo di disagio e di ostacolo al raggiungimento di una integrazione fra e con i nuovi arrivati.

La popolazione del Bacino Mediterraneo presenta dinamiche molto differenziate, dal momento che vi si affacciano paesi che stanno attraversando o hanno attraversato stadi diversi della transizione demografica. Cinzia Buccianti nel suo contributo *Le rive del Mediterraneo: una demografia in evoluzione* prende in considerazione le indicazioni dell'ONU così come gli studi più recenti. In particolare identifica tre aree costituite dai paesi dell'Europa Occidentale, da quelli del Nord-Africa e quelli appartenenti alla zona Medio-Orientale. Delle tre zone è la riva Sud a manifestare la dinamica demografica più elevata, con una tendenza a un aumento della speranza di vita, una diminuzione della mortalità infantile e del tasso totale di fecondità. La prospettiva di lungo periodo è verso una omogeneizzazione dei processi demografici (come emerge anche da una analisi fattoriale dinamica inclusa nello studio), anche a motivo di un movimento migratorio che non seguirà soltanto le direttive attuali. Già si stanno registrando nuove spinte originanti dai paesi che si trovano più all'interno degli stati africani che si affacciano sul mare, che divengono a loro volta aree di passaggio e di destinazione: il Nord-Africa si sta trasformando da area di emigrazione ad area di immigrazione.

Una analisi dei modelli insediativi sul territorio italiano dei diversi gruppi etnici, sulla base dei dati resi noti dal Ministero dell'Interno e rivisti dall'Istat, è fatta da Paolo Diana e Salvatore Strozza (*Le comunità straniere immigrate in Italia: caratteristiche e insediamento territoriale della componente legale*), i quali analizzano in particolare le prime 24 comunità straniere presenti sul territorio italiano, valutandone in particolare il comportamento nel mercato del lavoro. Risulta che il tasso di attività maschile è più elevato per i ghanesi e gli iugoslavi; per le donne l'occupazione legale è maggiore tra le filippine e le peruviane. Diana e Strozza utilizzano 14 indicatori elementari per raccogliere informazioni sintetiche: sul livello di partecipazione lavorativa, sull'inserimento femminile nel settore dei lavori domestici, sul livello di stabilizzazione, sull'importanza dei legami familiari e sulla loro influenza nella distribuzione territoriale delle varie collettività. Da queste analisi, gli AA. identificano alcuni modelli insediativi: a) modello *metropolitano*, prevalente nei gruppi in cui forte risulta lo squilibrio per sesso; b) modello *diffuso*, caratteristico degli albanesi e dei marocchini; c) modello *frontaliero*, legato alla vicinanza con i paesi di origine.

Gli insediamenti e l'inserimento nella collettività locale sono la risultante di tanti fattori che sottolineano la multidimensionalità del fenomeno migratorio. Fra questi vanno menzionati il grado di inserimento in ambito lavorativo, l'importanza rivestita dalle catene migratorie, i rapporti con gli autoctoni.

ENRICO TODISCO

GRAZIELLA FAVARO, MONICA NAPOLI (a cura di), *Come un pesce fuor d'acqua. Il disagio nascosto dei bambini e dei ragazzi immigrati*. Milano, Guerini e Associati, 2002. 189 p.

Graziella Favaro e Monica Napoli sono pedagogiste del Centro COME di Milano, servizio della cooperativa sociale "Farsi Prossimo", promossa dalla Caritas Ambrosiana, che opera dal 1994 per l'integrazione dei bambini e dei ragazzi stranieri immigrati in Italia.

Il volume da loro curato raccoglie i saggi di alcuni operatori che lavorano a contatto con minori stranieri nelle scuole, in comunità di accoglienza e in centri famiglia.

Protagonisti degli studi sono i bambini e i ragazzi immigrati, colti nel loro percorso di crescita e integrazione in una realtà sociale nella quale si trovano catapultati spesso all'improvviso. I diversi contributi, frutto di ricerche sul campo e riflessioni, si propongono di esplorare i risvolti emozionali e affettivi delle vicende di migrazione vissute dai minori "per co-

municare a chi accoglie – scrive Graziella Favaro nell'Introduzione – quanto siano importanti, non solo le risorse tecniche e didattiche, ma anche le risorse emotive intrinseche al lavoro educativo, come la capacità di osservare e di ascoltare, di imparare a riconoscere i sentimenti e i segnali di sofferenze piccole o grandi che scandiscono il cambiamento”.

Gli interventi sono raccolti in due sezioni che si riferiscono a differenti ambiti di indagine: la prima riporta alcune esperienze nella scuola elementare e media, la seconda riguarda la condizione dei giovani migranti incontrati nei servizi sul territorio. Nell'ultimo capitolo vengono infine proposte alcune azioni e progetti innovativi che cercano di dare una risposta concreta ai bisogni manifestati dai bambini e dai ragazzi, affinché la vulnerabilità propria della loro condizione non si trasformi in disagio.

Il libro si rivela particolarmente utile per chi opera con preadolescenti e adolescenti, una fascia di età complessa cui la letteratura odierna non ha rivolto ancora l'attenzione dovuta. Ai giovani di età compresa tra gli undici e i diciotto anni sono dedicati alcuni contributi, tra i quali si segnala il capitolo sulla situazione dei “minori non accompagnati”, ragazzi che hanno intrapreso il viaggio di migrazione da soli e che in molti casi finiscono intrappolati nella rete della marginalità.

Interessante anche lo studio sulla condizione dei minori italiani di terza generazione in Belgio: l'autrice mette in luce le similitudini tra le realtà di disagio dei nipoti dei primi emigranti italiani in Belgio e i minori stranieri in Italia ed evidenzia come “il percorso che conduce a una reale integrazione può essere molto lungo e complesso, e coinvolgere anche tre generazioni di individui” (p. 115).

Lo stile dell'esposizione è ovunque chiaro e scorrevole. Particolarmente felice risulta la presenza della voce dei protagonisti dell'indagine: il racconto dei loro vissuti e delle loro emozioni è rappresentato da poesie, disegni, stralci di interviste, che più di ogni altra cosa esemplificano la condizione di crisi dei minori stranieri: “Per tanto tempo non sapevo chi ero: mi offendeva sia se un cinese mi diceva italiano, sia se un italiano mi diceva cinese. Ero come la carne di soia, che non sta né sul banco della carne, né su quello del pesce perché è un vegetale” (p. 23).

NINA QUARENghi

FONDAZIONE I.S.MU., *Sixth report on migrations*. Milano, Franco Angeli, 2001.
250 p.

L'immigrazione straniera in Italia è un fenomeno molto variegato e relativamente recente, e per questo soggetto a rapida evoluzione. Di qui la necessità di un continuo monitoraggio

delle molteplici sfaccettature del processo di integrazione delle collettività straniere insediate in Italia e delle diversificazioni dei nuovi flussi di ingresso, divenuti ormai un elemento strutturale del sistema socio-economico nazionale. Tale esigenza di osservazione sistematica del fenomeno migratorio in Italia costituisce la ragione principale della pubblicazione annuale della Fondazione I.S.Mu. giunta alla sua sesta edizione (nella versione inglese) è oggetto di questa nota.

Nata con l'obiettivo di studiare i vari aspetti di una società multiculturale, la Fondazione (I.S.Mu.) è fortemente impegnata nello studio dell'immigrazione straniera in Italia, nella diffusione di una corretta informazione sul fenomeno e nella sensibilizzazione sulle problematiche connesse. Un'équipe di esperti, provenienti soprattutto dall'ambiente universitario, coordina la pubblicazione del rapporto, dove compaiono contributi di alcuni autori che esaminano sia le aree tematiche di tradizionale interesse sia questioni di crescente importanza.

La prima parte delinea un quadro generale della presenza straniera in Italia, fornendo una rappresentazione quantitativa del fenomeno e delle sue caratteristiche salienti attraverso le principali fonti statistiche disponibili. A seguire, due capitoli sono dedicati agli aspetti legislativi, con particolare riferimento alle principali ipotesi di modifica ed integrazione del quadro giuridico vigente discusse dal Parlamento italiano e all'esigenza di raggiungere una reale convergenza a livello europeo in materia di politiche di immigrazione, asilo e lotta alla criminalità. Un ulteriore approfondimento riguarda i meccanismi di controllo dei flussi migratori ed in particolare le politiche di lotta all'immigrazione clandestina. In chiusura della prima sezione, l'attenzione viene rivolta all'immagine dell'immigrazione veicolata dai media e si sottolinea l'eterogeneità dei messaggi comunicati all'opinione pubblica, tra tentativi di criminalizzazione e racconti di strategie di integrazione vincenti.

La seconda parte presenta alcuni aspetti essenziali del processo di integrazione degli immigrati. In primo luogo il loro inserimento nel mercato del lavoro italiano, caratterizzato dalla costante e crescente domanda da parte delle imprese di lavoratori stranieri autorizzati e un persistente bacino di occupati nell'economia sommersa. Tra le aree tematiche di particolare interesse troveremo il sistema scolastico, del quale si sottolinea il ruolo di promozione dell'integrazione e delle esperienze interculturali, specie alla luce del significativo incremento di studenti stranieri registrato negli ultimi anni. Ulteriori contributi sono dedicati alle modalità di insediamento abitativo della popolazione immigrata, con particolare riferimento, in questa edizione del rapporto, alle aree non-metropolitane, e agli atteggiamenti della società italiana nei confronti degli stranieri, rilevati attraverso alcune specifiche indagini.

Nella terza ed ultima sezione vengono esaminate alcune criticità emergenti: il coinvolgimento degli immigrati in attività illegali e criminali e le complesse interconnessioni con l'economia sommersa; la politica di programmazione degli ingressi di nuovi lavoratori stranieri basata sui fabbisogni professionali delle imprese italiane – con la presentazione delle stime prodotte dal sistema informativo Excelsior, la formazione professionale dei lavoratori immigrati, elemento essenziale per favorire sia la loro funzionalità per il mercato del lavoro italiano sia il raggiungimento di posizioni lavorative di maggior prestigio. In appendice è infine riportata un'ampia serie di tavole statistiche che fungono da riferimento quantitativo ai temi trattati e alle ipotesi discusse.

Il rapporto nazionale sulle migrazioni dell'I.S.Mu. intende porsi come uno strumento di informazione ed aggiornamento basato soprattutto sulle ricerche e sulle analisi svolte, nel corso dell'anno, dalla Fondazione e si indirizza ad una vasta platea di utenti appartenenti sia all'ambito scientifico sia a strutture e istituzioni operative e di gestione dell'immigrazione (pubbliche amministrazioni, enti locali, terzo settore, ecc.). L'approccio multidisciplinare conferisce a questo volume una buona capacità descrittiva dei tanti aspetti del fenomeno migratorio, rendendolo senza dubbio un importante contributo conoscitivo al vasto panorama di studi sulla realtà migratoria in Italia.

ALESSIO CANGIANO

ARMANDO GNISCI (a cura di), *Poetiche africane*. Roma, Meltemi, 2002. 164 p.

Si tratta di una raccolta di testi curata dall'A., il quale, coniugando impegno etico e scientifico, propone ai lettori italiani voci di scrittori africani. Secondo Gnisci, il libro "non è una antologia sulle poetiche africane. È, piuttosto, un tentativo italiano di fare della critica post-coloniale attiva, insieme agli umanisti africani" (p. 8). La scelta antologica è introdotta da una breve ma densa presentazione, nella quale si accenna alla transculturalità come ipotesi percorribile di colloquio tra visioni diverse, si discorre del "fare insieme", nel laboratorio culturale generato dalla complessità sociale contemporanea, crogiuolo di saperi imprevedibili.

Quasi tutti scritti direttamente in italiano, i testi rivelano una sorta di "creolizzazione" non intenzionale della lingua, che serve a valorizzare quella "quota di salutare e vaga estraneità" (p. 7), riconducibile anche all'uso "culturale" che gli autori fanno dell'italiano.

Tra i brani che maggiormente evidenziano la trama sottile che tutti li lega, segnaliamo l'articolo di Joseph Ki-Zerbo, che

introduce idealmente i testi che seguono, operando una ricostruzione storica "decentrata" dei rapporti tra Europa e Africa a partire dal XVI secolo. Secondo l'autore risale a quell'epoca l'inizio di un'esclusione che gradualmente ha precluso ogni possibilità di integrazione dell'intero continente africano al resto del mondo.

Generalmente poco conosciuta, la storia dell'Africa è segnata dalle relazioni culturali e commerciali non soltanto con gli europei, ma anche con l'Asia di cui è espressione visibile l'isola di Madagascar. Ki-Zerbo delinea le principali "tappe" della storia africana, tra le quali colloca la progressiva avanzata musulmana, l'inizio della tratta dei neri, il processo di "tribalizzazione", l'"adattamento" alla tratta degli schiavi prima, alla colonizzazione poi, fino ad arrivare al XX secolo, in cui l'"Africa è stata integrata nel mondo, ma è stata integrata malamente, dolorosamente, attraverso tre guerre mondiali" (p. 22). La "terza guerra mondiale" dice Ki-Zerbo è la "guerra fredda", combattuta indirettamente dalle due maggiori potenze in altre aree continentali: in Africa si sono verificati sanguinose guerre e genocidi, basti pensare all'Angola, all'Etiopia e al regime dell'apartheid.

Con "Essere poeta africana oggi", Fatoumata Ba ci introduce nella complessità della cultura africana attraverso un ulteriore decentramento del punto di vista. L'autrice infatti tende a valorizzare la sua matrice culturale, dalla quale comunque si è distaccata, non senza difficoltà, nel momento in cui ha "scelto" di sfidarla. La condizione delle donne in Mali, secondo Ba, è caratterizzata da una subalternità culturale, evidenziata dal mancato accesso alla scolarizzazione, e dal permanere di tabù che rallentano e limitano il processo di emancipazione femminile. "Modernità e tradizione: fino a che punto riuscirò a tenerle insieme e a non tradirle?" (p. 76). È questo il punto fondamentale sul quale insiste l'autrice che lascia intravedere la sua personale difficoltà a gestire non soltanto la convivenza tra due tendenze apparentemente opposte, ma anche a misurarsi con le contraddizioni e le tensioni che caratterizzano il continente africano.

Pedro Miguel è l'autore del brano "Il figlio della gallina", scherzosa metafora di un suggestivo viaggio nel pensiero filosofico africano in cui l'"uovo", come elemento primordiale, diventa un simbolo ricorrente. Come una tela di ragno, i simboli africani costituiscono "i nodi di una rete cosmico-esistenziale che avvince la partecipazione vitale e l'interazione umana al resto dell'ambiente" (p. 81). L'autore illustra in che modo i miti fondano e spiegano la realtà e come questa sia rielaborata simbolicamente, al punto che nulla nella quotidianità resta casuale. Alla caratteristica mobilità dei popoli africani, ad esempio, è collegato il processo di simbolizzazione dello spazio, necessario e funzionale ad ogni nuovo insediamento. Interessanti sono le

sue considerazioni sulla filosofia africana il cui punto di partenza, come afferma, è l'esperienza umana reale. Per questa ragione, essa si radica nella dialettica e nel dinamismo propri dell'esistenza umana, determinata dalla tensione vita-morte sulla quale si fonda anche l'essenza del cosmo. La lontananza della filosofia occidentale dalla realtà storico-fenomenica, invece, ha contribuito ad escludere l'uomo comune dalla fruizione e dalla conoscenza filosofica. Secondo l'autore, inoltre, l'incontro tra le due diverse impostazioni, segnato dal colonialismo, ha avuto ripercussioni negative sul pensiero africano, distante dalla metodologia astrattiva propria della prospettiva occidentale, e sul suo sviluppo.

Per Ali Mumin Ahad, autore di "Africa dall'esilio", parlare d'Africa è compito non facile, viste le contraddizioni che caratterizzano l'intero continente. È necessario, allora, per arrivare ad una consapevolezza della propria identità, del proprio passato, approfondire la conoscenza della realtà africana, dei saepi tradizionali, delle culture, fino alla definizione degli strumenti del proprio dominio morale. Anche in questo brano, l'attenzione è rivolta all'esperienza coloniale, che ha segnato i percorsi culturali e sociali dei popoli africani, non escluso l'ambito istituzionale. Gli Stati africani, infatti, riflettono modelli culturali tutt'altro che locali, alimentando uno scollamento tra cultura istituzionale e valori tradizionali. Secondo A.M. Ahad, inoltre, anche la ricerca storica in Africa ha subito gli effetti della colonizzazione, la quale ha segnato sia il modo che le finalità "di fare storia e di riscoprire le origini e il senso del proprio passato anteriore alla conquista coloniale" (p. 114). Prima di concludere con una riflessione sul passaggio da una poetica dell'orality alla parola scritta, che secondo l'autore ha aperto una dimensione "nuova" per la cultura africana, vengono affrontati i temi dell'etnicizzazione e della tribalizzazione, sfondo di drammatici conflitti che hanno lacerato il continente africano.

Chiude la raccolta una riflessione del curatore sulla possibilità di "concepire, covare e infine esprimere una poetica africana" (p. 159) da parte di un cittadino di un paese colonialista. Se l'Africa post-coloniale ha potuto esprimere la propria autonomia culturale e riprendere un cammino di ricerca del "*proprio moto*" (p. 160), è stato soltanto nella musica e nella letteratura. Secondo Gnisci, allora, la poetica africana, imprevedibile e sana, espressione di una terra "dell'estremamente umano" (*ibidem*) per tutto ciò che può insegnare, deve essere a sua volta insegnata e diffusa.

Tale invito ed auspicio evidenzia la carica emotiva che caratterizza tutto il testo, la cui validità sta nell'aver saputo cogliere la possibilità di pensare agli scritti di autori africani e non solo, come ad un ambito da esplorare, sia per approfondire la conoscenza del pensiero "altro" sia per stabilire un dialogo

autentico tra esperienze culturali diverse: un dialogo che si ponga in ascolto delle voci degli "altri", per superare la tentazione del monologo che ha caratterizzato il rapporto del Nord con il Sud del mondo.

VALERIA BRUCCOLA

NIGEL HARRIS, *I nuovi intoccabili. Perché abbiamo bisogno degli immigrati*. Milano, il Saggiatore, 2000. 319 p.

Il fenomeno migratorio è certamente diventato uno dei problemi cui fanno fronte tutti i giorni i governi e le società dei paesi industrializzati e non. Assumendo tale verità quale punto di partenza, Nigel Harris (docente presso la University College di Londra, specializzato nello studio delle economie dei paesi in via di sviluppo, nonché consulente della Banca Mondiale e del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite) attraverso un'analisi scientificamente brillante, studia quali siano i benefici che gli immigrati apportano alle economie dei paesi che li ospitano, mettendo in rilievo come le migrazioni internazionali siano diventate un fattore importante per i mercati del lavoro europeo e americano. Ma questo, forse, non è che il punto di arrivo del suo lavoro. Il saggio si apre, infatti, presentando al lettore un efficace parallelo tra "capitalismo e migrazione", da cui l'Autore conclude che "l'aumento dell'immigrazione è inevitabile in un'economia che va integrandosi su scala mondiale". Harris sottolinea come, da un punto di vista prettamente storico, fin dal XIX secolo, governi di paesi ricchi si siano mostrati più preoccupati di prevenire l'emigrazione e l'esportazione di capitale che non dell'immigrazione, ritenendo che la prima riducesse la potenza del proprio paese e che l'immigrazione, al contrario, contribuisse ad accrescerla. Ma se l'espansione economica di tali paesi dovette affidare le proprie aspettative di stabilità e di sostenibilità alla presenza di manodopera straniera, almeno fino ai primi decenni del XX secolo, la spinta verso le restrizioni all'immigrazione ha trovato la sua causa all'interno del cosiddetto "stato socializzato", inteso come formazione di una nuova società politica in Europa così come in paesi dell'America settentrionale.

L'ascesa di nuovi ceti imprenditoriali, la comparsa di nazionalismi populisti, il crescente impiego di sistemi intensivi di produzione che richiedevano una forza lavoro istruita, nonché le crescenti rivalità fra le grandi potenze, indussero molti stati ad adottare misure che rafforzassero la coesione sociale. Di conseguenza, molte nazioni si trovarono di fronte alla necessità di modellarsi un'identità che avesse il proprio punto di forza nella comunanza di appartenenza razziale, culturale, linguistica. Il risvolto di questa operazione fu il prodursi di minoran-

ze che si andarono automaticamente evidenziando tra quanti furono esclusi da quelle dinamiche politiche e sociali appena descritte. «Ebrei, zingari e altri, che erano stati tessere del mosaico europeo – scrive Harris – si trovarono improvvisamente isolati in quanto stranieri. Anzi, la loro nuova connotazione di stranieri diventò un fattore chiave nella creazione dell'unità sociale di tutti gli altri: se non fossero esistiti, il potere avrebbe dovuto inventarli. Il ruolo storico degli ebrei polacchi e russi si rivelò essenziale per la creazione di una nuova Polonia e di una nuova Russia».

Ma se tale quadro storico e sociale, fortemente connotato da forme di intolleranza xenofoba, si esaurì sulle ceneri del secondo conflitto mondiale, la ripresa della crescita economica che i paesi occidentali hanno vissuto nei decenni seguenti ha visto protagonisti intensi flussi migratori che si spostavano non più o non soltanto verso terre lontane ed altri continenti, bensì tra paesi e territori limitrofi: dai paesi del Sud Europa a quelli del Centro-Nord, dal Messico agli USA, dalla Cina a Taiwan, dall'Asia sud-orientale verso le quattro "tigri asiatiche". Sarà negli anni Settanta – e probabilmente in conseguenza della recessione del 1973 – che in questi stessi paesi cominceranno ad emergere sempre più numerose ed accese opposizioni all'immigrazione da parte della società politica. Al periodo 1950-73, in cui gli immigrati andavano ad occupare posti lasciati liberi da lavoratori nazionali impegnati a migliorare la propria posizione nel mercato del lavoro, «subentrò una situazione di declino del reddito reale per i lavoratori nazionali non specializzati degli USA e di disoccupazione di lunga durata per quelli europei». Da quegli anni fino ad oggi, tanto è stato fatto per cercare di arrestare o di regolamentare all'interno di paesi industrializzati i flussi migratori provenienti soprattutto da paesi in via di sviluppo. Di tale fenomeno si sottolineano di consueto quasi esclusivamente gli aspetti critici, la cui interpretazione è spesso caricata di tabù popolari e di luoghi comuni legati alla criminalità, alle diversità culturali e alla sottrazione di forza-lavoro.

È esattamente a questo punto che Harris tenta di enucleare nel suo saggio il problema e di sfatare definitivamente i tanti pregiudizi che la società civile dei paesi ricchi nutre spesso verso gli immigrati: ma il suo terreno di battaglia non è quello meramente culturale o sociale, su cui ormai tanto si è detto!

Lo studioso intende confutare soprattutto la convinzione comune che gli immigrati danneggino la società ospite, puntando sul "valore economico" reale e sul ruolo che un immigrato lavoratore riveste attivamente nel mercato del lavoro e nel circuito economico nazionale del paese che lo accoglie. Gli stranieri accettano di lavorare con retribuzioni e a condizioni che quasi tutti i lavoratori nazionali rifiutano, provvedendo così a riempire nicchie del mercato del lavoro che altrimenti rimarrebbero

vuote. I cambiamenti economici che interessano l'odierna società "globale" e che si verificano a ritmi esponenziali, generano certamente instabilità e incertezze che non possono però essere attribuite agli immigrati e risulta paradossale – osserva Harris – che in un paese famoso in tutto il mondo per le sue "straordinarie tradizioni di gangsterismo", come gli USA, si ritenga che i poveri braccianti messicani diano un particolare contributo alla diffusione della criminalità organizzata. In Europa, d'altro canto, i tassi di criminalità fra i gruppi di immigrati tendono a mantenersi più bassi di quelli relativi alla popolazione nazionale, in quanto gli immigrati sono portati, in gran parte dei casi, ad evitare di commettere atti illegali temendo di venire così scoperti ed espulsi.

Parallelamente alla valutazione del ruolo degli immigrati all'interno delle economie ospitanti, Harris cerca di far luce sui meccanismi virtuosi che si innestano automaticamente nei paesi di provenienza, nei cui confronti gli emigrati fungono da stimolo, promuovendone lo sviluppo attraverso le rimesse.

L'analisi di Harris non appare semplice demagogia culturale o ideologica: dalla lettura del saggio emerge chiaramente che la metodologia critica adottata nell'interpretazione del fenomeno migratorio si fonda su un'analisi ponderata che è il risultato di accurate riflessioni scientifiche. «Gli argomenti contrari all'immigrazione – conclude Harris – sono complessi e non facili da confutare»; tuttavia la sua trattazione dell'argomento assurge ad una funzione speculativa di respiro decisamente più ampio e tocca temi importanti come l'abbandono dello stato sociale, la riflessione sul concetto di sovranità e la relativa discussione sulla vecchia distinzione, così ricca di conseguenze, fra cittadino e straniero. Sarebbe illusorio, sostiene Harris, credere che esistano, specialmente oggi, opzioni realistiche in sostituzione della "forza immigrati" per la crescita stabile delle economie dei paesi del Nord e forse anche per lo sviluppo di quelle del Sud del mondo, da sempre "periferiche" rispetto al "centro" del sistema-mondo wallersteiniano.

OLIVIERO FRATTOLILLO

LUCREZIA PEDRALI (a cura di), *È l'ora delle religioni. La scuola e il mosaico delle fedi.* Bologna, EMI, 2002. 153 p.

Nei saggi che compongono il libro, gli autori hanno rilevato l'importanza di introdurre nei programmi scolastici lo studio di argomenti legati all'interculturalità e al pluralismo religioso. La forte connotazione religiosa delle diverse culture è un richiamo impellente ed urgente, soprattutto nel mondo giovanile, a prendere coscienza e a comprendere il significato del sacro

nel quotidiano, dimensione da recuperare nelle società fortemente secolarizzate. Tali problematiche ed esigenze non devono e non possono passare inosservate, soprattutto nella scuola, ambiente in cui si insegna a comprendere e a conoscere.

L'imperativo che appare evidente è quello di formare dei futuri cittadini del mondo all'interno del percorso formativo, accostando alla trasmissione di conoscenze umanistiche, scientifiche e tecnologiche, una formazione religiosa, intesa sia come espressione confessionale legata ad un vissuto personale, sia come conoscenza di un sostrato culturale che ha accompagnato e segnato il percorso storico dei popoli ed ha ispirato valori e principi che caratterizzano le società e le loro istituzioni. Diventa essenziale, secondo gli autori, un discorso fondato sulla tolleranza, sul confronto fiducioso fra credenti di diversa religione e non dimenticando i non credenti, con i quali il tema deve essere affrontato da un punto di vista culturale, confessionale e laico.

È bene ricordare, in questo contesto, che quando si tocca il discorso religioso, non si deve pensare ad un approccio proselitistico ed è bene precisare che uno Stato laico non deve necessariamente essere inteso come ateo: laico è il soggetto che si apre alle molteplici realtà che animano una società. Dare spazio al pensiero religioso nei curricula scolastici non significa per uno Stato divenire confessionale, significa invece riconoscere il valore pratico e teorico di principi etici e morali che possono contribuire alla formazione e maturazione dell'alunno. Antonio Nanni nel suo contributo "L'insegnamento della religione in prospettiva interculturale" sottolinea che nel nostro tempo segnato dalla globalizzazione e dal meticciamento, il bisogno di identità nei soggetti si accentua nella strutturazione psicologica dell'identità e l'educazione religiosa acquista un'importanza decisiva. Secondo Nanni, non è possibile educare e far crescere un "io ospitale" se ci si trova in presenza di un "uomo modulare" per dirla con Bauman: "un uomo puzzle, componibile, flessibile, mutevole, un uomo proteiforme, a identità debole, senza radici, senza memoria e senza appartenenza. [...] L'educazione religiosa svolge (...) un'importante funzione di rinforzo della propria identità, di promozione della propria socialità, di umanizzazione aperta alla trascendenza e all'incontro con il volto dell'altro..." (p. 84).

È indubbio che proprio nella scuola, dove si sviluppa e matura la conoscenza, debbano avere spazio strumenti e argomenti che aiutino ad individuare gli stereotipi con cui spesso si guarda alla religione e al fenomeno religioso in genere, e ne disincarna l'immagine. Secondo gli autori, inserire nella scuola un discorso formativo, che prenda in considerazione i vissuti religiosi presenti nel mondo, significa contribuire a far cadere il muro di protezione, di contrapposizione e a volte di ignoranza che viene frapposto nei confronti del "diverso".

Perché prenda corpo un progetto formativo che superi l'ambito nazionale per inserirsi nel più ampio contesto europeo, si rende necessario lo studio di un percorso adeguato, sorretto da una legislazione che curi, valorizzi e renda legittima la formazione religiosa, per evitare che venga relegata nel limbo dell'improvvisazione e delle decisioni soggettive e sporadiche. Occorre riqualificare gli insegnanti e dar loro la possibilità di aggiornarsi in modo costante e comune, tenendo presenti i destinatari, l'eterogeneità di giovani che frequentano le scuole di ogni ordine e grado.

Gli autori fanno notare che i giovani oggi vivono in una realtà sociale al plurale e che hanno bisogno di conoscere, per saper rispettare il diverso o l'ospite e potere nel presente e nel futuro costruire insieme norme e valori. Nella scuola, deve divenire imperativo l'approfondimento della cultura di provenienza di tutti coloro che la frequentano, compresa la religione, bagaglio indispensabile per ricostruire la storia individuale, collettiva, pubblica e privata di ognuno. La presenza del pluralismo religioso non si pone come ostacolo alla coesione sociale; anzi, correttamente inteso e vissuto, può portare al dialogo, al rispetto e all'accoglienza reciproca su un piano che conduce oltre un'intesa semplicemente orizzontale.

Il testo offre utili spunti di riflessione su un argomento controverso qual è quello dell'educazione religiosa nella scuola odierna, multietnica e multiculturale. La tesi di fondo è che l'adesione convinta, non cieca, al proprio credo non esclude, anzi favorisce, la possibilità di incontro con chi professa una fede diversa. L'auspicio degli Autori è che, indipendentemente dalle convinzioni religiose degli attori istituzionali, la religione non diventi un argomento tabù nei percorsi formativi, quasi costituisca un ostacolo al dialogo. Sia i percorsi teorici che la prassi dimostrano il contrario.

LUIGIA TOSONI

AMEDEO OSTI GUERRAZZI, ROBERTA SACCON, BEATRIZ VOLPATO PINTO, *Dal Secchia al Paraíba. L'emigrazione modenese in Brasile*. Verona, Cierre Edizioni, 2002. 303 p.

MARIA GABRIELLA CAPPARELLI (a cura di), *Bastimenti: sogni e chimere fra una tarantella e un tango. Saggi, spunti e riflessioni sull'emigrazione calabrese a margine dello spettacolo ideato da Cataldo Perri*. Cosenza, Editoriale Progetto 2000, 2002. 214 p.

All'alba del terzo millennio la divulgazione delle vicende migratorie è sfuggita alle mani degli studiosi, con esiti paradossali. Gli specialisti si erano infatti lamentati per decenni che nessun ente pubblico o privato era disposto a finanziare proget-

ti impernati sull'emigrazione, che i giornali ignoravano quanto era nel frattempo accaduto o stava accadendo agli italiani all'estero, che il mondo dello spettacolo non voleva raccontare le vicende di chi era partito. Dopo il 2000 invece il mondo degli studi sull'emigrazione viene messo sotto pressione da cineasti e uomini della televisione avidi di mini-biografie da presentare sugli schermi, da giornalisti pronti a fare degli italiani all'estero gli eroi di una clamorosa epopea anche negativa, da enti pubblici desiderosi di riagganciare i loro antichi concittadini salpati per altri lidi da decenni, se non da secoli.

Quest'improvvisa frenesia ha scosso gli studiosi, abituati ad altri ritmi e non sempre a proprio agio con la nuova committenza. Inoltre l'aumento della domanda di storie sull'emigrazione ha sollecitato un'offerta non soltanto frettolosa, ma anche di altalenante qualità. Regioni, province e comuni hanno infatti provocato una vera e propria slavina di progetti e di studi, nella quale tutti scrivono di tutto e si contraddicono a vicenda.

Il volumetto costruito attorno allo spettacolo musicale di Cataldo Perri esemplifica i pericoli di questa situazione. Lo show di Perri è infatti il prodotto di una lunga e appassionata ricerca etnomusicale, che, proprio per il genere frequentato, accentua gli aspetti tragici dell'emigrazione: sono infatti assai poche le canzoni di migranti o di antichi immigrati che non giochino sui tasti della nostalgia e della miseria. Il commento curato da Capparelli non sottolinea invece questa peculiarità, che spesso tradisce la realtà storica, e si propone come mero controcanto di quanto avviene sul palcoscenico. Non è così capace di evitare la solita immagine stereotipata dell'emigrante disperato e non approfondisce veramente l'esperienza calabrese, anche per l'eccessivo spezzettamento degli interventi (31 più 2 appendici per poco più di 200 pagine) che obbliga ciascun autore a sbrigarsela senza eccessive sottigliezze.

In conclusione il libro perde di vista tutto lo spessore, nonché la ricchezza inventiva, la capacità di riuscita e la costruzione di reti transatlantiche che hanno caratterizzato la vicenda migratoria calabrese. Eppure questi temi sono stati ampiamente sviluppati da numerosissimi specialisti calabresi, *last, but not least* Giuseppe Masi (*Tra spirito d'avventura e ricerca dell'"agognato peculio": linee di tendenza dell'emigrazione calabrese tra Otto e Novecento*, "Giornale di Storia Contemporanea", III, 2, 2000), e inquadrati abilmente da Piero Bevilacqua nel primo volume della *Storia dell'emigrazione italiana*, da lui curata assieme ad Andreina De Clementi ed Emilio Franzina (*Partenze*, Roma, Donzelli, 2001). Insomma sono stati discussi in testi assai noti e facilmente reperibili. Sarebbe stato dunque semplice ed utile riproporli nell'ambito di un volumetto che dichiara di voler far ricordare un pezzo di storia calabria non a tutti nota.

Il volume di Osti Guerrazzi, Saccon e Volpato Pinto evita le trappole nelle quali è caduta Capparelli; però, presenta un altro tipo di difficoltà. La sua genesi, in parte ricostruita dall'introduzione di Emilio Franzina, è assai complicata e nasce dal ritrovamento negli anni Ottanta del secolo scorso del diario di un ex-mastro della Bassa che nell'Ottocento ha partecipato come subagente in una partenza alla volta del Brasile. Il diario ha fatto balenare possibilità di ritrovare i propri antichi concittadini agli abitanti di Concordia, il comune dal quale era partito il più folto gruppo di migranti. Ne è nato quindi un gemellaggio tra Concordia stessa e Porto Real, il centro brasiliano nel quale erano arrivati i concordiesi, e poi un progetto di ricerca.

Finché si è trattato di pubblicare il diario in questione (Enrico Secchi, *Un sogno: la Merica! I miei 56 anni di Brasile*, a cura di Emilio Franzina, Finale Emilia, Baraldini Editore, 1998) o di girare un video sul gemellaggio (*Brasile ... con la valigia 124 anni fa*, realizzato da Antenna Uno per il comune di Concordia sulla Secchia, maggio 1998) è tutto andato bene. Il problema è nato, invece, quando si è trattato di studiare la partenza da Concordia e lo sviluppo della comunità italiana di Porto Real. Gli autori del volume mostrano infatti come una diligentissima ricerca abbia sostanzialmente provato: 1) che nella zona di partenza si trova ben poca documentazione relativa alla partenza di un gruppo di emigranti; 2) che dalla zona di arrivo i concordiesi si siano poi spostati.

Il libro è in questo caso d'indubbia qualità, ma i risultati sono molto più miseri di quanto sperato. È stato tuttavia un buon tentativo di esplorare uno di quei casi locali, che sono molto poco conosciuti e che meriterebbero invece maggiore attenzione. Inoltre gli autori hanno avuto a disposizione uno spazio e un tempo congrui ad approfondire quanto era necessario per capire cosa era successo nella seconda metà dell'Ottocento tra la Bassa modenese e i centri d'immigrazione in Brasile.

Quanto precede non vuole naturalmente essere un invito alle amministrazioni pubbliche perché non finanzino più ricerche o spettacoli sull'emigrazione, ma piuttosto un *caveat* affinché tutti quelli interessati alla storia dell'emigrazione gestiscano meglio i propri sforzi. Il campo di studi si è enormemente allargato ed è il caso di mirare soprattutto a bersagli facilmente raggiungibili: in primo luogo, una buona divulgazione di quanto si è già studiato; in secondo luogo, ricerche ponderate. Non sarebbe per esempio un male se gli enti interessati promuovessero una ricognizione archivistica, almeno su scala provinciale, di quanto è ancor oggi possibile trovare negli archivi pubblici e privati.

MATTEO SANFILIPPO

PAOLA SCEVI, *Manuale di Diritto delle Migrazioni. La condizione giuridica dello straniero dopo la riforma*. Piacenza, LaTribuna, 2002. 352 p.

La legge 30 luglio 2002, n. 189, la cosiddetta "Legge Bossi-Fini", ha innovato la disciplina in materia di immigrazione, pur mantenendo inalterato l'impianto generale del "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Il Manuale di Paola Scevi, titolare della cattedra di Diritto delle Migrazioni nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica del S. Cuore di Piacenza, dà conto delle novità legislative introdotte, conferisce organicità ad un sistema complesso che si articola in leggi, decreti, circolari applicative, ed offre una selezione significativa di pronunce giurisprudenziali, tale da consentire la lettura di aspetti importanti della normativa attuale sull'immigrazione in chiave di effettività della tutela giurisdizionale.

Il Manuale si rivela come un'opera preziosa, che sa coniugare il linguaggio rigoroso del giurista alla chiarezza espositiva. Attraverso un commento esaustivo del contenuto, illuminante per molti snodi normativi altrimenti poco comprensibili, ed un sapiente lavoro di raccordo, l'Autrice fornisce agli operatori del diritto (legali, magistrati, appartenenti alle forze dell'ordine) un testo di estremo interesse e utilità per affrontare una normativa complessa e risolvere problemi di interpretazione e applicazione.

In appendice si trovano le principali normative di riferimento. Sono oggetto di specifico approfondimento le disposizioni circa le *Condizioni di ingresso e soggiorno* dei cittadini dei Paesi Terzi; le *Disposizioni contro le immigrazioni clandestine*; la *Disciplina e le politiche del lavoro* ed in particolare le norme che presiedono ad un regolare accesso al lavoro subordinato a tempo determinato, indeterminato e lavoro autonomo, nonché la *Determinazione dei flussi di ingresso*.

La disamina dei diversi settori nei quali l'immigrazione svolge il suo percorso riguarda poi quegli ambiti nei quali si sviluppa positivamente l'attenzione agli stranieri immigrati: i *Ricongiungimenti familiari* e le *Disposizioni a favore dei minori*; la normativa circa *sanità, istruzione* e le *Disposizioni in materia di alloggio*, nonché le *Politiche di integrazione*.

La *giurisprudenza* in materia, inserita in sede di trattazione dei singoli istituti, offre notevoli spunti di approfondimento e conferma l'evolversi di soluzioni che seguono un percorso parallelo al dibattito in corso e che non sempre sono "sconitate". Le note al testo riportano puntualmente le sentenze che illuminano gli snodi più critici del dettato normativo.

Si legge nella Premessa al Manuale che "Governare e contenere i flussi migratori, trasformando il cambiamento in un

momento di crescita, è una sfida decisiva per tutti i Paesi più industrializzati. La disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei migranti nel nostro Paese è pertanto uno dei terreni sui quali giuristi ed operatori del diritto saranno in futuro sempre più chiamati al confronto, in un'ottica di programmazione ragionevole e non di emergenza permanente".

Paola Scevi, la prima docente di "Diritto delle Migrazioni" in una facoltà di Giurisprudenza, affida alle note che accompagnano la disanima del testo delle vere e proprie perle che imprimevano orientamenti futuri in materia, frutto dell'esperienza e di una preziosa capacità analitica.

GIANROMANO GNESOTTO

segnalazioni

LUIGI ATTENASIO (a cura di), *Fuori norma. La diversità come valore e sapere*. Roma, Armando Editore, 2000. 383 p.

Il curatore, specialista in psichiatria, raccoglie in questo volume una riflessione sulla "diversità come valore e sapere", presentando contemporaneamente alcune tipologie di persone "fuori norma", a partire da una categoria che nei secoli è stata oggetto di pesante emarginazione: i malati di mente. Dopo aver analizzato la categoria del pregiudizio che inferiorizza il diverso per razza oppure il diverso in quanto estraneo o straniero, nella terza sezione si passano in rassegna le tipologie dei "diversi" dell'emarginazione, tra questi la donna, il bambino nella sua "solitudine come patologia di una società ricca e consumistica", i non-udenti, gli anziani e finalmente gli immigrati, dei quali ci si chiede se siano "uguali o diversi".

Nel contributo iniziale "Identità e diversità nella specie umana" (pp. 31-83), Aldo Morrone condensa in una sorta di centone, le teorie sulla razza, le origini della diversità umana a partire da Noè e dai suoi figli fino al melting pot e all'interculturalità, senza trascurare Darwin; la storia delle migrazioni, la cultura come mezzo di adattamento biologico.

La seconda parte è tutta dedicata alla "follia come diversità", tema cui fa eco la quarta parte, composta da testimonianze e storie vissute tra emarginazione e devianza. Non manca una sezione di foto in bianco e nero che ritraggono squallide scene di manicomio.

Nonostante l'ottima intenzione di guardare oltre "le maschere sociali che applichiamo a chi è diverso da noi" per vedere "le persone che stanno dietro a queste maschere, con la loro storia, i loro problemi, la loro ricchezza di vita e di cultura", il libro non riesce ad essere convincente. Anzi ci si chiede se evocando immagini e situazioni che in tempi recenti erano connotate pesantemente da isolamento, abbandono e degrado (come nel caso della malattia mentale e dell'handicap), non si finisce col farle rivivere nell'immaginario comune, per associarvi anche le altre categorie qui considerate, come le donne, i bambini, gli anziani, gli immigrati: tutti relegati in una onnicomprensiva tipologia di "fuori norma", utile in fondo a rafforzare presunti ed ambigui concetti di normalità (MG).

DAVIDE BREGOLA, *Da qui verso casa*. Roma, Edizioni Interculturali, 2002. 157 p.

In poco più di 150 pagine, l'A. ha realizzato un testo di difficile definizione. Non è solo uno studio, non è solo ricerca, non è una riflessione storico-filosofica, non è un romanzo o, forse, è la combinazione di tutte queste cose e altre ancora.

D. Bregola incontra undici scrittori stranieri che scrivono in italiano e da questi colloqui nascono altrettante interviste che si rivelano racconti di vita e riflessioni sulla letteratura e sulla poetica. Non più una letteratura contrassegnata dall'aggettivo che ne qualifica l'appartenenza nazionale, avverte il curatore nella presenta-

zione, ma una Letteratura dei Mondi da far emergere quale "poetica dell'avvenire, cultura del futuro le cui basi, in Italia, si stanno ponendo in questi ultimi anni con testi come quelli degli autori che ho incontrato" (p. 7). Nonostante questa premessa, Bregola tiene a precisare che la scelta di intervistare autori stranieri in Italia "è una scelta come un'altra [...] che nulla ha a che fare con l'«essere stranieri» in virtù della provenienza geografica e culturale" (p. 8), poiché - sostiene - "l'essere o sentirsi stranieri riguarda un modo di rapportarsi al mondo piuttosto che il provenire da qualche altro mondo. La letteratura, così come l'intendo, mal sopporta di essere classificata in quanto, appunto, è la zona franca dello spirito per eccellenza" (Ib.).

L'Autore esprime così la propria visione di matrice idealista e suggerisce l'idea di una letteratura opera dell'uomo in quanto tale, senza ulteriori connotazioni. Resta da chiedersi se un tale uomo esista davvero e se si debbano mettere tra parentesi le provenienze geografiche o culturali in nome della letteratura o dell'intercultura. Non è forse la sfida vera di oggi - cui la letteratura può dare un importante contributo - quella di scoprire nelle peculiarità dei mondi altri una bellezza e una ricchezza che ancora non ci è aperta? (Delfina Licata).

FRANCESCO CATALANO, DOMENICO LA MARCA, *Finestre sul Mondo. Un ragazzo cerca sulla famiglia e sui minori immigrati in città*. Manfredonia. Comune di Manfredonia - Assessoreato ai Servizi Sociali, 2002. 88 p.

Vengono presentati, in questo volumetto, i risultati di un'indagine conoscitiva sulla presenza straniera minorile sul territorio del Comune di Manfredonia. Merita segnalare che tale indagine si inserisce in un pro-

getto più ampio denominato "Kaleidos - Per una Comunità accogliente" realizzato dall'Associazione Interetnica Migrantes e dalla Cooperativa Koiné per concretizzare sul territorio un'azione a favore degli stranieri ma anche della convivenza con i residenti.

L'attenzione riservata ai minori testimonia la precisa consapevolezza dei promotori del progetto, i quali, tra le strategie utili per un efficace processo di integrazione, sanno cogliere l'importanza dell'attenzione da dedicare ai più giovani, e dunque alle famiglie, come via privilegiata all'integrazione. "L'immigrato singolo tendeva ad un relativo isolamento sociale... L'arrivo della moglie e dei figli lo obbliga ad assumere un'identità sociale che mette in discussione i modelli culturali condivisi nella comunità cui ora appartiene. Il nucleo familiare, specie se con figli, diviene visibile, necessita dei servizi e degli operatori (sanitari, sociali, educativi...) e deve necessariamente confrontarsi con la società ospitante" (p. 3).

I contributi raccolti in questo quaderno illustrano i risultati dell'indagine (il testo dei questionari si trova in appendice), preceduti da un'introduzione che conduce il lettore attraverso le tappe dell'immigrazione a Manfredonia dalla fine degli anni Ottanta ad oggi (MG).

DOMENICO CHIEFFALLO, *Cilento oltre l'oceano. L'emigrazione cilentana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*. Acciaroli (Sa), Centro di Promozione Culturale per il Cilento, 1994. 415 p.

DOMENICO CHIEFFALLO, *Le terre dell'abbandono. L'emigrazione cilentana in Europa dal secondo dopoguerra ai giorni nostri*. Acciaroli (Sa), Centro di Promozione Culturale per il Cilento, 1999. 421 p.

I due volumi si inseriscono nella produzione degli studi sull'emigrazione dal Cilento, ma la caratteristica che li distingue è la raccolta di una cospicua documentazione edita ed inedita in cui hanno spazio anche le voci dei protagonisti, attraverso diari, lettere, memorie di un'emigrazione che è divenuta segno di una vera e propria rivoluzione per queste terre. Il merito dell'autore è dunque quello di raccogliere una mole di documentazione utile a comprendere il *trend* delle vicende migratorie di questa comune di alte regioni del Mezzogiorno.

Il primo volume considera il periodo dell'emigrazione dall'unità d'Italia alla seconda guerra mondiale, diretta prevalentemente verso il continente americano. I flussi migratori nel Cilento, registrabili già prima dell'Unità, si intensificarono nei decenni precedenti la Grande Guerra, e si riavviarono, dopo la parentesi fascista di forzato ristagno, nel secondo dopoguerra, quando l'emigrazione riprese con forza, diretta soprattutto nei paesi del Nord Europa: Belgio, Svizzera, Francia, Germania, Lussemburgo, Inghilterra. La storia di quest'ultimo periodo costituisce l'oggetto del secondo volume.

Sebbene un po' disturbate da diversi refusi ed imprecisioni, le due opere costituiscono senz'altro un contributo documentario utile alla storia locale e fornisce materiali interessanti per ulteriori e più approfondite ricerche sull'emigrazione italiana (MG).

FABIO DOVIGO, *Ciascun paese è mondo. Riflessioni e rappresentazioni reciproche tra stranieri e italiani*. Bologna, EMI, 2002. 191 p.

L'originalità di questo contributo, che si propone come strumento utile a coloro che operano nel campo dell'immigrazione e dell'integrazione, del-

l'animazione interculturale, si segnala già nel sottotitolo, in cui l'aggettivo "reciproche" qualifica in maniera significativa le "riflessioni e rappresentazioni tra stranieri e italiani". Il termine reciprocità, usato a proposito del dialogo tra persone di culture diverse, è un vocabolo denso di significato. Esso presuppone la capacità di superare le categorie dicotomiche in cui collociamo autoctoni e stranieri, identificazione e assimilazione per imparare a scoprire la reciprocità come interconnessione nella relazione. Per questo bisogna però mettersi in viaggio, "abbandonare i rassicuranti luoghi comuni, per scoprire l'utilità e il piacere di un'esperienza di spaesamento che non è frutto di lunghi viaggi, ma più semplicemente della curiosità di capire chi sta bussando alla nostra porta" (p. 7).

Dopo una prima parte costituita da riflessioni teoriche, il libro presenta una raccolta di materiali (diari, osservazioni, analisi...) frutto di diversi percorsi di ricerca realizzati presso i centri di Educazione degli Adulti, inserendosi così nella serie degli strumenti, sicuramente meno folta rispetto a quella dei contributi teorici, e dunque utile a quanti operano nell'ambito di pertinenza (MG).

JACQUES DUPÂQUIER, YVES-MARIE LAULAN, *La France en 2002: bulletin de santé démographique. Actes du colloque du 18 juin 2002, «Revue de l'Institut de Géopolitique des Populations»*, 8, 2002. 156 p.

Nel volume sono raccolti gli atti di un convegno sul tema della demografia, secondo un approccio diagnostico che si propone di rilevare i sintomi che le statistiche demografiche esprimono e di interpretarli, integrando la demografia con la riflessione geopolitica, in modo da aiutare a prendere

coscienza delle conseguenze che i fenomeni demografici hanno in altri ambiti: economico, sociale, culturale.

I contributi tendono a smentire il diffuso ottimismo rappresentato in Francia da una ripresa della natalità. In realtà, affermano gli studiosi, una porzione significativa delle nascite registrate in Francia nel 2000 è rappresentata dalla crescita endogena della popolazione immigrata. Questa constatazione mette in luce un problema collaterale che è quello dell'integrazione dei giovani della seconda generazione, tenuto conto che la loro formazione o la sua mancanza, la loro qualificazione o la sua assenza influenzano fortemente in futuro la produttività nazionale e la crescita economica. La demografia ha dunque il compito di guardare oltre il dato puramente numerico e quantitativo per preoccuparsi delle realtà che stanno dietro le statistiche.

Secondo il parere degli autori, prendere atto delle lacune o potenzialità evidenziate dalla statistica demografica è indispensabile per avviare una politica realistica, che favorisca ad esempio l'integrazione dei giovani stranieri, anche in vista di un futuro non molto lontano, in cui l'abbassamento del livello di fecondità ed i costi sociali legati all'invecchiamento della popolazione peseranno gravemente sul bilancio economico nazionale.

A riprova di quanto affermato, l'ultimo capitolo presenta uno studio inedito sulla popolazione africana o di origine africana residente in Francia, stimata, secondo gli ultimi dati ufficiali, intorno ai 4,5 milioni, e che – secondo stime più accurate – sarebbe da quantificare in un numero almeno doppio. Il senso della statistica demografica, anche in questo caso, deve servire a prevedere a medio e lungo termine l'impatto che una tale presenza avrà sulla società intera, in mo-

do da pianificare una politica adeguata a prevenire i conflitti e a favorire una positiva integrazione (MG).

ARMANDO GNISCI, NORA MOLL, *Diaspo-
re europee & lettere migranti*.
Roma, Edizioni Interculturali,
2002. 219 p.

Un nuovo testo da segnalare che approfondisce sempre più la tematica alla quale Armando Gnisci si interessa da ormai diversi anni: la letteratura della migrazione. Dopo aver definito in altre pubblicazioni cosa si intende con questo tipo di produzione letteraria ricostruendone il percorso storico e delineandone le principali caratteristiche, in questo volume scritto in collaborazione con Nora Moll, Gnisci raccoglie i lavori presentati al Primo Festival Europeo delle Lettere Migranti tenutosi a Roma dal 21 al 28 giugno del 2002.

Si tratta di poesie, racconti e saggi che danno evidenza ad una produzione letteraria che si impone sempre più come fenomeno di indiscusso interesse. I *Migrant writers* sono i testimoni di identità complesse e i rappresentanti di una letteratura che è espressione di interculturalità. Ciò che viene posto in evidenza in tutti gli scritti raccolti a qualunque genere essi appartengano, è che lo stimolo creativo di questo tipo di scrittori è dato dal fatto di muoversi nel tempo e nello spazio. L'attraversamento di luoghi diversi, l'incontro con lingue e culture profondamente differenti è ciò che spinge a raccontare e a raccontarsi. Questo testo è un ulteriore stimolo ad accostarsi ad un mondo letterario ancora sconosciuto ai più in Italia. «Per me, e per tanti scrittori e studiosi in tutto il mondo – scrive A. Gnisci nel suo intervento – gli scrittori migranti sono quelli che cambiano vita e lingua, che girano il tempo e lo spazio,

che trapassano i mondi» (p. 194). Leggere le pagine dei *Migrant writers* permette di viaggiare, di vedere scenari distanti da noi, di ascoltare suoni a noi inconsueti, profumi e sapori che non fanno parte della nostra storia; colori, suoni, profumi e sapori danno vita a un'identità nuova più ricca e di maggior valore (Delfina Licata).

GILLES LANGEVIN, RAPHAËL PIRRO (a cura di), *Gesù Cristo e le culture nel mondo e nella storia*. Assisi, Cittadella Editrice, 1993. 407 p.

Il libro raccoglie la trascrizione di una fortunata serie radiofonica di Radio-Canada dedicata a *Il cristianesimo e le culture*, in cui viene affrontato il tema dell'inculturazione, cioè dell'incontro del messaggio cristiano con le culture di popoli diversi. Questo termine ha fatto la sua comparsa dopo il Vaticano II: fin dal Sinodo 1977 si è parlato dell'incarnazione del cristianesimo in tutte le culture come di un prolungamento della incarnazione del Verbo di Dio nell'umanità di Gesù (p. 17).

Inculturazione indica dunque il modo con cui il cristianesimo si confronta con le varie culture, con le forme di vita dei vari popoli: tema molto attuale, grazie soprattutto alla matura coscienza del significato antropologico di cultura. A proposito del cristianesimo, ci si chiede come una religione così legata alle proprie origini e ad un determinato ambiente abbia potuto esprimere se stessa nelle mentalità, nei costumi e nelle istituzioni di tanti popoli. La risposta è contenuta nel messaggio universale di Gesù, nella nuova Alleanza non riservata ad un solo popolo, ma a tutta l'umanità. Proprio l'universalità di questo disegno divino fa risaltare quanto è relativo il fatto che Gesù si

sia trovato legato ad un popolo e ad una cultura particolari. In essa è cresciuto ed è vissuto, anch'egli uomo del suo tempo e della sua terra, ma è diventato Uomo universale con la sua morte e resurrezione. A partire da qui si può capire come il sentimento religioso dell'uomo, che ha avuto sviluppi e forme diverse a seconda delle aree geografiche, sia atto ad accogliere il dono di Dio in Gesù Cristo.

Dopo una prima parte più propriamente teologica, il libro affronta a grandi tappe un percorso a carattere storico, per passare a considerare la dimensione geografica della diffusione del cristianesimo: da Matteo Ricci, pioniere dell'inculturazione, alla fede degli odierni Amerindi, il testo passa in rassegna momenti significativi dell'incontro del cristianesimo con popoli diversi. Nonostante non sia recentissimo, il libro non perde la sua attualità e la sua utilità per quanti cercano un primo e qualificato approccio all'argomento (MG).

DANTE LIANO, *Dizionario biografico degli italiani in Centroamerica*. Milano, Vita e Pensiero, 2003. 168 p.

Un'interessante pagina della storia dell'emigrazione italiana è rappresentata da un capitolo ancora scarsamente esplorato: quello dei flussi verso il centro America, cui questo libro fornisce un contributo interessante. Come il titolo promette, si tratta di una raccolta di brevi note biografiche di italiani. L'attenta e paziente indagine dell'Autore e della sua équipe si poneva, tra gli altri, l'obiettivo di "ricostruire in modo serio e sistematico l'immagine degli italiani in Centroamerica, attraverso una ricerca di quello che effettivamente fecero" (p. xxiv), non senza prima aver studiato i percorsi dell'emigrazione italiana ver-

so paesi come Guatemala, Costa Rica, Uruguay, Honduras.

In effetti, nell'introduzione (pp. vii-xxvii), Liano conduce il lettore attraverso le principali tappe che videro i flussi dirigersi verso i Paesi centroamericani, a partire da fine Ottocento, nel momento in cui un regime politico neolibrale e l'avvento di una nuova classe fondiaria avevano avviato la coltura del caffè che richiedeva molta manodopera.

I risultati dell'indagine permettono di evidenziare la presenza di due tipi di emigrazione: quella di massa, tipica dell'Ottocento e degli inizi del Novecento, ed un'altra costituita da iniziativa personale che risulta essere più costante e qualitativa, alla quale l'autore guarda con particolare interesse, sottolineandone l'apporto nei settori del commercio, della piccola industria, delle arti.

Il libro, di cui lo stesso Autore ammette "i limiti e il suo carattere da pionieri" (p. xxiv), ha valore di documento, utile per ulteriori studi (MG).

ONG LOMBARDE, IRRSAE LOMBARDIA, PROVVEDITORATO AGLI STUDI DI MILANO (a cura di), *Portare il mondo a scuola, in Quaderni di innovazione didattica*. Roma, Cres Edizioni Lavoro, 1999. 220 p.

Il libro, nato dalla collaborazione interistituzionale tra la scuola (Provveditorato agli Studi di Milano e l'Irrsa Lombardia) e alcune organizzazioni non governative lombarde (ONG), si propone di offrire strumenti informativo-metodologici per progettare possibili percorsi didattici al fine di affrontare i nuovi scenari educativi che contraddistinguono la scuola di oggi, specchio di una società sempre più multietnica.

In tale ottica il testo, strutturalmente suddiviso in tre parti - 1) coor-

dinate informative, 2) coordinate metodologiche e 3) il progetto in azione – accosta il lettore all'educazione interculturale, aiutandolo ad orientarsi in questa nuova dimensione educativa sia dal punto di vista teorico sia da quello didattico e metodologico.

Nello specifico, la prima parte si sofferma su alcuni importanti concetti chiave – quali, per esempio, sviluppo-sottosviluppo, globalizzazione, multiculturalità, interculturalità, complessità – che, nell'ambito dell'educazione interculturale, è fondamentale conoscere prima di procedere alla formulazione di una qualsiasi ipotesi didattica.

Nella seconda parte – dove comunque non mancano riferimenti all'aspetto teorico – l'attenzione si sposta su una serie di suggerimenti metodologici e didattici da cui trarre spunto per realizzare percorsi differenziati di educazione interculturale.

La terza ed ultima parte presenta degli interventi relativi al progetto "educazione all'interculturalità" che è stato realizzato in alcune scuole della Lombardia (dalla scuola materna alle superiori). In questo ambito, interessanti risultano le esperienze laboratoriali che, descritte in dettaglio attraverso obiettivi specifici, contenuti, metodi e strumenti utilizzati, offrono suggerimenti utili e concreti a chi, operando nel mondo della scuola, ma in senso lato nel campo dell'educazione, decida di promuovere ulteriori iniziative di educazione allo sviluppo e all'interculturalità.

Il volume, infine, risulta una valida guida per docenti ed educatori perché, oltre ad essere arricchito da un'ampia bibliografia ragionata, alla quale si può far riferimento per approfondire i differenti argomenti trattati nel testo, presenta un'interessante filmografia comprendente un elenco di film prodotti da diversi registi del Sud del Mondo, utilizzabili come strumenti di-

dattici per la conoscenza delle altre culture e delle problematiche dei paesi extraeuropei (Ileana Orlando).

ALESSIO SURIAN (a cura di), *Un'altra educazione è possibile. Forum Mondiale dell'Educazione di Porto Alegre*. Roma, Editori Riuniti, 2002. 294 p.

L'iniziativa di un Forum Mondiale dell'Educazione (FME, 24-27 ottobre 2001) è scaturita durante il Forum Sociale Mondiale, allorché divenne evidente l'assenza, fra le conferenze principali, del settore dedicato alla proposta educativa, importante elemento di trasformazione personale e sociale.

Punto di partenza del FME è la constatazione che l'"educazione è elemento essenziale per uno sviluppo sostenibile" e che l'impegno assunto dai governi negli incontri di Jomtien (Thailandia) e di Dakar all'inizio degli anni '90, di assicurare l'educazione a tutti entro il 2000 non è stato mantenuto o comunque non ha raggiunto gli obiettivi prefissati. Nonostante quanto è stato fatto, i dati mostrano come all'aumento della popolazione mondiale e dunque della popolazione scolastica non abbia fatto riscontro un effettivo miglioramento dell'educazione, a causa del degrado delle strutture e dell'impoverimento della professionalità degli insegnanti, costretti a doppi e tripli turni.

Il volume raccoglie alcuni contributi scelti tra il tanto materiale prodotto dal Forum intorno a quattro assi tematici: 1) l'educazione come diritto, 2) educazione, lavoro, tecnologie, 3) educazione e culture, 4) educazione trasformazione, utopie.

Il tema del diritto all'educazione ha richiamato il ruolo strategico dell'educazione pubblica nella costruzione dell'egualanza e della giustizia so-

ciale. In risposta all'orientamento dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) secondo cui la scuola è sempre più un'istituzione che prepara ad entrare nell'impresa favorendo la competizione, il FME afferma che "l'idea del sapere quale bene comune non è riducibile ad una merce" e che "l'educazione che guarda al mercato del lavoro non può diventare l'unico riferimento. Anche dal punto di vista delle competenze professionali risulta più efficace proprio chi possiede, oltre ad una competenza tecnica, una visione ampia e uno sguardo umano sulla realtà" (Eliezer Pacheco).

La stessa convinzione è stata espressa anche dal secondo dei quattro convegni, che ha sottolineato come sia forte la tendenza neoliberista alla privatizzazione dell'educazione, ribadendo la necessità della scuola pubblica il cui ruolo a favore dell'educazione per tutti è insindacabile.

Il gruppo che ha lavorato sul tema "Educazione e culture" ha sottolineato il diritto alla differenza culturale che però diviene emancipatorio nella misura in cui permette anche il diritto alla somiglianza. Il quarto ed ultimo asse tematico su educazione, trasformazione ed utopie ha portato a sottolineare la necessità di inserire tra i tradizionali pilastri dell'educazione (imparare ad essere, a fare, a conoscere, a convivere) anche un quinto elemento: imparare a cambiare.

Il libro rispecchia il carattere stesso del FME: quello di forum, luogo di discussione, laboratorio in cui alcuni temi vengono affrontati e posti sotto osservazione.

La pluralità un po' frammentaria degli interventi riflette la difficoltà di confrontarsi a livello mondiale con un tema complesso che ha varie implicazioni sia in base alle aree geografiche, sia in relazione ai rapidi cambiamenti sociali e tecnologici in atto (MG).

rassegna delle riviste

DANIÈLE JOLIE, *Odyssean and Rubicon Refugees: Towards a Typology of Refugees in the Land of Exile*, «International Migration», (40), 6, 2002, pp. 3-24.

PATRICIA WEISS FAGEN, *Protecting Refugee Women and Children*, «International Migration», (41), 1, 2003, pp. 75-86.

GAIM KIBREAB, *Citizenship Rights and Repatriation of Refugees*, «International Migration Review», XXXVII, 1, Spring 2003, pp. 24-73.

LYDIA MORRIS, *Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights*, «International Migration Review», XXXVII, 1, Spring 2003, pp. 74-100.

Segnaliamo un "blocco tematico" riguardante i rifugiati, costituito da articoli pubblicati su *International Migration* (ultimo numero del 2002 e primo del 2003) e *International Migration Review* (primavera 2003). Danièle Jolie si propone di dare un contributo agli studi sui rifugiati nel campo delle scienze sociali (mentre abbonda piuttosto una letteratura di tipo legalistico), elaborando una definizione sociologica dei medesimi secondo l'appartenenza a due diverse tipologie: gli "odissei" e i "rubiconi". I primi sono coloro che fuggono dalla persecuzione a causa del proprio impegno politico nel Paese d'origine, modalità che tendono a trasferire nel nuovo contesto di accoglienza, con carattere di lotta transnazionale. I secondi, invece, sono al polo opposto: la loro storia è tale per cui recidono decisamente il legame con lo Stato di provenienza e non intendono rendersi portatori di un alcun progetto collettivo da perseguire in terra d'esilio. L'elemento nuovo e interessante del ragionamento che si sviluppa a partire da queste due definizioni, è la prospettiva da cui si guarda all'oggetto dell'analisi: pur partendo dal considerare le condizioni esistenti al momento della partenza (in particolare, la struttura del conflitto che è all'origine della fuga), si pongono queste in stretto collegamento con il processo attraverso cui il rifugiato stesso si "colloca" (e, quindi, definisce le coordinate del proprio percorso migratorio) una volta giunto Paese d'asilo. Da tale prospettiva, l'Autrice apre piste di ricerca senz'altro interessanti riguardo le caratteristiche dell'integrazione dei rifugiati nelle società di accoglienza, nonché le modalità di ricomposizione delle comunità di esuli: gli "odissei" tendono ad aggregarsi con attivisti della stessa provenienza e non (si pensi ai movimenti autoctoni politicamente impegnati su

questioni come quella curda o palestinese), avendo come fine ultimo e sperato dell'azione di lotta il ripristino di condizioni che consentano il proprio rientro in patria. I "rubiconi", invece, presentano maggiore propensione all'assimilazione, orientandosi ad un percorso stanziale nel paese ospite.

Oggetto di studio nell'analisi di Danièle Jolie sono i rifugiati "politici" riconosciuti negli Stati europei – anche se la sostanza del discorso è valida e le categorie individuate sono senz'altro trasferibili nel contesto di qualsiasi altro "Occidente". Diverso il focus di Patricia Weiss Fagen, che nel suo articolo guarda al caso dei "campi profughi" nei quali avviene la prima accoglienza, situati per lo più nei punti di confine fra Stati del Sud del mondo (si pensi al *displacement* massiccio di popolazione nel caso delle guerre che insanguinano, ad esempio, il continente africano). Diversa anche la natura dell'articolo – collocato nella sezione "Dati e prospettive" della rivista *International Migration* – che è una sorta di rapporto sintetico sullo stato dell'arte rispetto alle pratiche di protezione, nello specifico, dei rifugiati donne e bambini.

L'articolo di Gaim Kibreab intitolato "Diritti di cittadinanza e rientro dei rifugiati", pubblicato su *IMR*, prende in considerazione entrambi i contesti di arrivo dei flussi di rifugiati – i "Paesi Meno Sviluppati" e i "Paesi Sviluppati", secondo la terminologia adottata nel saggio. Anche qui – come nel caso dell'articolo di Jolie e a differenza, invece, della nota di Weiss Fagen – il focus è sul processo di integrazione che inizia a seguito del riconoscimento di status, e su come il contesto di accoglienza (più o meno favorevole a tale processo) sia determinante rispetto alla decisione di rientrare una volta che le situazioni di violenza e conflitto che hanno prodotto la necessità di fuggire non sussistano più. La conclusione – tutto sommato, abbastanza intuitiva – è che esiste una tendenza alla stanzialità dei rifugiati nei Paesi industrializzati, piuttosto che in quelli cosiddetti in Via di Sviluppo. Ma l'articolo non si ferma a questa constatazione e tenta di spiegare il fenomeno: statistiche alla mano (citando soprattutto il caso dei Bosniaci in Europa e dei rifugiati di varia provenienza in Centro America e Africa), e attraverso una esaustiva rassegna della letteratura disponibile sui concetti di "casa", madrepatria, identità, Kibreab sostanzia la sua tesi secondo cui la discriminante fondamentale è costituita dalla possibilità di godere dei diritti civili, sociali e politici nel Paese d'asilo. Per quanto stretti e forti siano i legami con la patria, a fronte del ripristino di una capacità di sostentamento e partecipazione nella terra d'accoglienza si è portati a sentire questa come la propria "casa" e, quindi, a fermarsi. Resta da vedere in che misura le politiche di cittadinanza implementate dagli Stati (almeno per quanto riguarda il contesto europeo, a noi più prossimo) tenderanno a incoraggiare o meno questa tendenza.

alla permanenza dei rifugiati o quanto, invece (come sembra suggerire l'evidenza della prassi diffusa) i richiedenti asilo non siano troppo spesso trattati alla stregua di "migranti clandestini mascherati" ("bogus migrants") ai quali non è concesso di accedere alla procedura per il riconoscimento dello status e che, quindi, mai avranno titolo per godere un giorno dei diritti di cittadinanza – oltre che, naturalmente, vedersi negato il diritto immediato all'ingresso in un porto sicuro a fronte del bisogno urgente di protezione.

Estremamente interessante, per chi volesse approfondire questo aspetto (e non solo), è il ragionamento sviluppato da Lydia Morris (Preside di Sociologia, Essex University) nell'articolo che segnaliamo. L'Autrice si muove nella sfera dei diritti e osserva come sia un "obbligo imprescindibile (per gli Stati firmatari della Convenzione di Ginevra) quello di rispettare il principio di *non-refoulement*, cioè non respingimento del richiedente asilo verso Stati dove sarebbe in pericolo la propria incolumità. C'è una implicita garanzia di accesso alla procedura di riconoscimento dello status, ma a questo non viene fatto corrispondere alcun obbligo in positivo di facilitare l'arrivo dei richiedenti ai confini nazionali". Di fatto – sottolinea la Morris – lo stringente apparato di controllo e punizione (il regime dei visti, le sanzioni per i vettori e perfino, per alcuni aspetti, la stessa Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato responsabile per l'esame della domanda) contribuisce a "creare un deficit" nell'accesso al diritto d'asilo. Ebbene: nel trattare il caso specifico della questione "rifugiati", così come per gli immigrati *tout court*, occorre uscire dall'ottica esclusiva di una visione universale-assoluta dell'applicazione dei diritti, tanto quanto dal suo opposto, cioè il ripiegamento su base meramente nazionale. In altre parole – suggerisce l'Autrice – è cruciale la mediazione tra l'aspetto universale dei diritti e i limiti che questa universalità assume ogni volta che si cala nel contesto nazionale, producendo come risultato un "sistema differenziato di diritti" ("civic stratification"). Sulla base dei risultati di una ricerca empirica condotta su tre contesti statuali europei – Regno Unito, Germania ed Italia – Lydia Morris discute l'impatto variabile delle convenzioni internazionali e il potenziale di espansione/contrazione dei diritti nel continuo processo di ri-negoziazione dell'equilibrio nazionale/postnazionale.

JEFFREY G. REITZ (ed.), *Host Societies and the Reception of Immigrants: Institutions, Markets and Policies*, «International Migration Review», Special issue, XXXVI, 4, Winter 2002, pp. 1005-1168.

AA.VV., *Dossier: "Travail et migrations"*, «Migrations Société», (15), 85, janvier-février 2003, pp. 37-160.

Segnaliamo congiuntamente il dossier di *International Migration Review* ("Società di accoglienza e immigrati: istituzioni, mercato e politiche") e quello di *Migrations Société* ("Lavoro e migrazioni"), usciti pressoché in contemporanea rispettivamente a New York e Parigi, a rispecchiare l'interesse per un ambito di studio "caldo" (integrazione socio-lavorativa dei migranti) tanto in Europa quanto oltreoceano.

La rivista francese ospita due saggi sulla situazione nazionale (F. Brun su "Immigrati ed evoluzione del mercato del lavoro"; J.L. Richard su "Mercato del lavoro e integrazione sociale degli immigrati e dei loro discendenti") e uno specifico sulla realtà del gruppo più numeroso nella capitale dal dopoguerra ad oggi (D. Baillet, "Il lavoro degli Algerini a Parigi dopo il 1945"). Antoine Pécaud apre una finestra sul caso tedesco: "Esiste una economia turca a Berlino? Questioni d'identità in una società multiculturale".

Il saggio introduttivo del dossier, di Bruno Quemada (giurista), offre una elaborazione sintetica e misuratamente provocatoria sulla nozione di "lavoro clandestino" in contesto politico-mediatico-legislativo, con riferimento al contesto francese ma anche esprimendo considerazioni di carattere più generale. Collegato al discorso sul lavoro clandestino, il contributo di Nicholas Bell sullo sfruttamento del lavoro immigrato nel settore agricolo in Europa. Completa il dossier una sezione specifica su "Sindacati e questione migratoria", con saggi riguardanti la Germania, il Belgio, la Francia, l'Italia, la Svizzera.

Il dossier di *International Migration Review* pone l'enfasi piuttosto sulle diverse tipologie di società di accoglienza, e su come siano altrettanto diverse le dinamiche che si sviluppano attraverso la presenza dei migranti. Privilegiando tale ottica comparativa, il saggio introduttivo di Jeffrey Reitz (Università di Toronto) individua e descrive quattro aspetti rilevanti delle società ospiti, suddividendo in maniera corrispondente i sei contributi inclusi nella collezione: i rapporti interetnici preesistenti; il mercato del lavoro e relative istituzioni; le politiche governative in materia di immigrazione; la natura mutevole dei confini nazionali all'interno del processo di globalizzazione.

Al primo raggruppamento tematico appartengono l'articolo di Monica Boyd sul livello di successo delle seconde generazioni di immigrati in Canada e USA, e il saggio di Kasinitz *et al.* sul caso specifico dei giovani appartenenti a minoranze etniche nel contesto della metropoli newyorkese.

Model e Lin pure si muovono sul terreno delle relazioni inter-etiche, ma stavolta mettendole in relazione, anziché al contesto educativo, ai dati sulle dimensioni del mercato del lavoro quali il tasso di disoccupazione, la domanda di occupazione e la polarizzazione occupazionale. Il caso-studio prescelto

mette e confronto le comunità hindu, sikh e musulmana in Gran Bretagna e Canada.

Il saggio di Borjas rientra nel tema "politiche governative", esaminando l'impatto che la riforma del welfare introdotta nel 1996 ha avuto sui lavoratori immigrati presenti in California.

Infine, due articoli si inseriscono nel filone "migrazioni e globalizzazione": Martini esamina il caso specifico (tutt'altro che inesplorato, ma che ancora rimane un punto cruciale e critico tanto per la ricerca accademica quanto per l'azione politica) dei lavoratori messicani negli Stati Uniti, con particolare riferimento al settore agricolo. Castles chiude il dossier con un contributo che ripensa le dinamiche del processo migratorio nell'era della globalizzazione e apre lo sguardo in maniera ampia sulla formazione di comunità transnazionali di migranti, le identità multiple, la cittadinanza plurima.

Un limite evidente della panoramica offerta da *IMR* è il fatto che l'orizzonte è limitato al contesto migratorio nordamericano. Va segnalato, tuttavia, che i sei *papers* in collezione sono solo una selezione di una collezione anche "geograficamente" molto più ampia (18 saggi) di prossima pubblicazione in un libro edito dal Centro Studi Comparativi sull'Immigrazione - Università di S. Diego California.

AGOSTINO PORTERA, *L'éducation interculturelle à l'école: stéréotypes, préjugés et pédagogie interculturelle dans les manuels scolaires de l'école élémentaire en Italie. Résultats d'une recherche*, «Migrations Société», (15), 85, janvier-février 2003, pp. 15-26.

Portera (Direttore del CSI - Centro Studi Interculturali presso l'Università di Verona) presenta al pubblico francofono i risultati di una ricerca pubblicati in Italia da CEDAM nell'anno 2000, con titolo tradotto tal quale per il presente articolo: *L'educazione interculturale nella teoria e nella pratica. Stereotipi, pregiudizi e pedagogia interculturale nei libri di testo della scuola elementare*.

Scopo della ricerca era di verificare, per così dire, il "livello di conformità" dei manuali destinati alla scuola primaria rispetto alle direttive del Ministero in materia di educazione interculturale (ampiamente prodotte, sotto forma di circolari, sin dal 1985), contenenti indicazioni per la didattica nelle scuole dei vari ordini e gradi. L'équipe di ricerca, composta da accademici ma anche da insegnanti, ha selezionato e preso in esame 63 testi per il secondo ciclo della scuola elementare (classe III, IV e V) in tre province del nord Italia (Verona, Trento e la provincia autonoma di Bolzano).

I testi esaminati appartengono a diverse materie (narrativa, religione, manuali di storia, geografia e scienze sociali)

per ciascuna delle quali l'Autore trae delle conclusioni specifiche. In relazione ai libri di storia, ad esempio, emerge una presoché totale unidirezionalità dei contenuti, che appaiono riferiti solo al contesto della civiltà occidentale. Ancor peggio: si guarda quasi esclusivamente dalla prospettiva del proprio Paese – il che non soltanto non recepisce le indicazioni ministeriali, ma ignora pure le direttive europee che invitano a introdurre in ambito educativo l'ottica di una storia della "casa comune" (non sarebbe ancora abbastanza rispetto ad uno sguardo davvero "globale", ma almeno si contribuirebbe alla nascita di una cultura della cittadinanza europea, e non meramente nazionale, nelle nuove generazioni).

La valutazione finale rispetto a tutte le tipologie di strumenti didattici esaminati risulta, nel complesso, non positiva. Laddove nei testi appaiono degli accenni di carattere interculturale, infatti, questi risultano comunque come caratterizzati da eccessiva semplificazione, quasi in forma di *sketch*, col pericolo, quindi, di trasmettere nozioni stereotipate. Al di là dei risultati raggiunti nel merito della ricerca (che pure offrono numerosi spunti di riflessione e stimolano senz'altro ad attivarsi in maniera più attenta ed organica in un campo dove, come si vede, c'è ancora molto cammino da fare), va sottolineata l'importanza di trarre ispirazione dal lavoro dell'équipe di Portera sul ciclo elementare per intraprendere indagini analoghe con riferimento ai testi scolastici in uso nelle medie inferiori e superiori. Da qui, poi, si dovrebbe passare dalla ricerca alla *policy*: cioè, dall'analisi di se e quanto i libri abbiano recepito le direttive ministeriali di didattica interculturale, a come i risultati di questa ed altre rilevazioni scientifiche possano a loro volta informare e formare le politiche educative.

LAMIA MISSAOUI, PIERRE TRIPIER, MARIE-ANTOINETTE HILY (coord.), *L'étranger dans la ville*, «Revue Européenne des Migrations Internationales», (18), 3, 2002, pp. 7-128.

Collezione senz'altro utile per i sociologi della migrazione o quanti altri siano interessati a conoscere, riprendere ed approfondire il filone di pensiero facente capo alla "scuola di Chicago" (soprattutto a partire dagli anni '20-'30 del Novecento). Nelle intenzioni dei Curatori – che raccolgono contributi di studiosi francesi e statunitensi – lo scopo non è quello di offrire una rassegna, per quanto esaustiva, della letteratura esistente, bensì tentare una analisi critica dell'impianto teorico-metodologico elaborato a suo tempo da Park e colleghi, evidenziandone gli aspetti più rilevanti per una lettura dello "straniero nella città" anche in contesto attuale: "gli articoli che qui pubblichiamo tentano di mettere in evidenza la complessità e le sfumatu-

re delle relazioni sociali, non già l'etnicità in sé come tratto distintivo autonomo... la diversità è osservabile nello scambio, nell'interazione, nelle forme multiple di meticcioato in atto nelle nostre società" (editoriale, p. 8).

Ecco allora il senso di contributi empirici come quello di Philippe Bougois (sugli spacciatori portoricani di crack nel quartiere di *Harlem* a New York) e Lamia Missaoui (su nomadi e giovani «di buona famiglia» nel traffico di droga in Francia), accanto ad un nucleo di saggi a carattere introduttivo-propedeutico sui principi-cardine della scuola (articoli di Chapoulie, De Rudder e Tripier).

In appendice, tre note di ricerca: A. Hayot esplora il percorso "Verso una antropologia *della* città e *nella* città: implicazioni metodologiche" (corsivo nostro); S. Body-Gendrot presenta una "Indagine su alcuni «luoghi sensibili» negli Stati Uniti"; R. Horowitz chiude idealmente il dossier con una disquisizione a tutto campo su "Disuguaglianza, democrazia e lavoro sul campo: la Scuola di Chicago ieri ed oggi".

a cura di SABINA ELEONORI

LIBRI RICEVUTI

- AA.VV., *Segundo congresso de quadros e dirigentes associativos cabo-verdianos da diáspora. Mindelo, de 15 a 18 de abril de 1998.* s.l., s.d. 344 p.
- AA.VV., *La médiation. Nouvelle technologie de travail social?* Paris, Service Sociale d'Aide aux Émigrants, 2000. 111 p.
- AA.VV., *Anuario de migraciones 2002.* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002. 636 p.
- AA.VV., *Human security in Latin American.* «Disarmament Forum», 2, 2002. iii, 87 p.
- ANDALL, JACQUELINE, *Gender, migration and domestic service. The politics of black women in Italy.* Aldershot, Ashgate, 2000. xi, 333 p.
- BERNARDI, ULDERICO, *Addio Patria. Emigranti dal Nord Est.* Pordenone, Edizioni Biblioteca dell'Immagine, 2002. 151 p.
- CARITAS DI ROMA, *Il risparmio degli immigrati e i paesi di origine: il caso italiano.* Roma, Anterem, 2002. 96 p.
- CARITAS DI ROMA; FONDAZIONE MIGRANTES, *Immigrazione. Dossier statistico 2002.* Roma, Nuova Anterem, 2002. 480 p.
- CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali), *Tuning into diversity. Immigrati e minoranze etniche nei media.* Roma, Censis, 2002. 224 p.
- DE MARCHI, VICHI, *Le arance di Michele. Italia-New York 1901.* Milano, Mondadori, 2002. 126 p.
- DI COMITE, LUIGI; PATERNO, ANNA (a cura di), *Quelli di fuori. Dall'emigrazione all'immigrazione: il caso italiano.* Milano, Franco Angeli, 2002. 240 p.
- GERONIMI, EDUARDO, *Aspectos jurídicos del tráfico y la trata de trabajadores migrantes.* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002. v, 55 p.
- LINDSAY LOWELL, B., *Skilled labour migration from developing countries: Annotated bibliography on economic analyses, impact and policy issues.* Geneva, International Labour Organization, 2002. v, 53 p.
- MARCON, GIULIO, *Dopo il Kosovo. Le guerre nei Balcani e la costruzione della pace.* Trieste, Asterios, 2000. 243 p.
- MATTEUCCI, SILVIA (a cura di), *Gli altri Balcani. Associazionismo, media indipendenti e intellettuali nei paesi balcanici.* Trieste, Asterios, 2000. 238 p.
- PANIZZO, IRENE, *Il dramma del Sudan specchio dell'Africa.* Bologna, Editrice Missionaria Italiana, 2000. 301 p.
- RANDI, FLAVIA; ROVERATO, RENATO (a cura di), *Bambini d'altrove. Immigration stories. Progetto realizzato in collaborazione con la sezione didattica del Solomon R. Guggenheim Museum di New York.* Padova, Comune di Padova, 1999. 96 p.
- RIMANELLI, GIOSE, *Familia. Memoria d'emigrazione.* Isernia, Cosmo Iannone Editore, 2000. 183 p.
- SAPIR, JACQUES, *Il caos russo. Disordine economico, conflitti politici, decomposizione militare.* Trieste, Asterios, 1997. 302 p.
- STRAZZARI, FRANCESCO; RODRIGUEZ-PÍÑERO ROYO, LUIS; ARCADU, GABRIELLA; CARRAI, BARBARA (a cura di), *La pace intrattabile. Kosovo 1999-2000: radiografia del dopo-bombe.* Trieste, Asterios, 2000. 268 p.
- TEULIÈRES, LAURE, *Immigrés d'Italie et paysans de France. 1920-1944.* Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2002. 263 p.
- VICKERS, MIRANDA; PETTIFER, JAMES, *Albania.* Trieste, Asterios, 1997. 388 p.



MIGRATIONS SOCIÉTÉ

La revue bimestrielle d'analyse et de débat
sur les migrations en France et en Europe

mars - avril 2003 vol. 15 - n° 86 184 p.

ÉDITORIAL Quel Conseil ? Pour quel islam ?

P. Farine

ARTICLES

- * Circulation de l'information migratoire et mobilité internationale des migrants chinois

C. Pina-Guerassimoff

- * Dire les camps : lettres de Tsiganes internés en France durant les deux guerres mondiales

E. Filhol

DOSSIER : Quelques aspects des migrations maghrébines

- * La "richesses des cités internationales"... Penser l'intégration nationale après l'État-nation

F. Lorcerie

- * L'immigration maghrébine : dynamique familiale et processus d'intégration

A. Zehraoui

- * Du modèle d'intégration à l'analyse des manières de prendre place dans la société : le cas des descendants d'immigrés maghrébins

E. Santelli

- * La représentation nationale : un enjeu démocratique

N. Amiri

- * Parité et ethnicité

M. Ghemmaz

- * Du Maroc à Gennevilliers : femmes et filles dans le choix du conjoint

S. El Harir

- * Les immigrés algériens dans le Nord-Est parisien

D. Baillet

- * La socialisation militaire des jeunes Franco-Algériens : retour sur le service national des doubles nationaux

B. Labari

- * L'impact de l'épargne des émigrés tataouinés sur l'industrie locale : le cas de Tataouine-Ville

K. Barkaoui

- * Bibliographie sélective

C. Pelloquin

AU FIL DES JOURS

P. Farine

NOTES DE LECTURE

L'asile en France : état d'urgence (Comité épiscopal des migrations)

L. Vitturi

DOCUMENTATION

C. Pelloquin

Abonnements - diffusion : CIEMI : 46, rue de Montreuil - 75011 Paris

Tél. : 01 43 72 01 40 ou 01 43 72 49 34 / Fax : 01 43 72 06 42

E-mail : ciemiparis@wanadoo.fr / Site web : www.ciem.org

France : 40 € Etranger : 50 € Soutien : 70 € Le numéro : 10 €

Linee guida per gli autori

Ogni saggio viene valutato dai referees di Studi Emigrazione. Con l'invio dell'articolo, viene sottinteso che l'autore è d'accordo sulla sua pubblicazione. Dal momento dell'arrivo, la rivista acquisisce il diritto di prima pubblicazione; pertanto, non può essere presentato ad un'altra rivista fino alla decisione circa la sua pubblicazione. Articoli o recensioni apparsi su altri periodici non vengono considerati.

La collaborazione con Studi Emigrazione è gratuita. Nel caso l'articolo venga pubblicato, tutti i diritti sono del Centro Studi Emigrazione Roma. I manoscritti dei saggi, anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Per la preparazione dei saggi

Vanno inviate alla Redazione di Studi Emigrazione due copie del saggio (max. 25 cartelle) con il testo impaginato (inclusa possibilmente le tabelle ed i grafici) su formato A4, interlinea 1,5, corpo 12, margini 2,5 cm. Le note, in corpo 10, vanno inserite a piè di pagina

- una copia del testo va fornita su dischetto o inviato alla rivista via e-mail al seguente indirizzo: studiemigrazione@ceser.it
- eventuali grafici sono da inserire su un file a parte e vanno corredati delle tabelle dei dati originari
- formato dei files: compatibili PC, preferibilmente .Doc oppure .RTF
- di norma non vengono pubblicate fotografie
- va allegato un riassunto dell'articolo che non superi le 20 righe, nella lingua originale e in inglese
- l'articolo deve essere firmato con nome e cognome, ente di appartenenza
- sono richiesti i recapiti postali, telefonici e l'indirizzo e-mail

Indicazioni per il testo, note e bibliografia

- le sigle usate nel testo sono da specificare per esteso almeno la prima volta. Esempio: Centro Studi Emigrazione Roma (CSER)
- sono da segnalare con completezza e precisione le testate e le fonti di tabelle e grafici
- le citazioni degli autori nel testo devono riportare il cognome dell'autore e la data della pubblicazione (es. Rosoli, 1986). Il riferimento bibliografico completo va quindi inserito nella bibliografia finale
- nella bibliografia finale, come anche nel testo, se ci sono più opere di un autore pubblicate nello stesso anno, esse vanno distinte con le lettere *a*, *b*, ... dopo l'anno di pubblicazione
- la bibliografia finale segue l'ordine alfabetico per autore e, nel caso di autori con più pubblicazioni, l'ordine cronologico
- i riferimenti bibliografici devono essere completi:
volume: cognome e nome dell'autore/i, titolo (corsivo), luogo, editrice, anno di pubblicazione
contributo in un volume collettivo: cognome e nome dell'autore/i, titolo (corsivo).
In: cognome e nome del curatore, titolo del volume, luogo, editrice, anno, pagine del contributo.
articolo di rivista: cognome e nome dell'autore/i, titolo (corsivo), rivista, annata, numero, anno, pagine.

Note, discussioni, recensioni

- Note, discussioni (sintesi di convegni, brevi comunicazioni, punto della situazione ecc...) non possono superare le 8 pagine; le recensioni non oltre le 3 pagine.

STUDI MIGRATION EMIGRAZIONE STUDIES

International journal of migration studies

VOLUME XXXX

N. 149

MARCH 2003

Table of contents

The quest for migration governability in Latin America edited by L. MÀRMORA

- L. MÀRMORA, Governability crisis and new migration policies in Latin America
J. GURRIERI, Bilateral Agreements on Labour Migration in South America. Tools for Migration Governability?
N. PÉREZ VICHICHI, Workers mobility in the Mercosur Agenda
L.A. BOGADO-POISSON, Workers mobility within the Andean region: history of a process
M.Á. CASTILLO, The Regional Conference on Migration. Its evolution and current security context: the war on terrorism and human rights
A. IZQUIERDO ESCRIBANO, D. LÓPEZ DE LERA, R. MARTÍNEZ BUJÁN, The favorites of the Twenty-First Century: Latin American Immigration in Spain
-
- L. GAFFURI, E. PITTAU, P. SCUTTI, Immigration and territory in the Abruzzo region
P. BOCCAGNI, Immigration from non-EU countries to the Province of Trent. A review of indicators of residence and inclusion
E. PITTAU, U. MELCHIONDA, F. BENTIVOGLI, E. NICODEMI, The need for migrant workforce in Italy in 2001
P. SCEVI, Controversial aspects of the regularization of foreign workers in Italy

Book reviews **Review of reviews** **Books received**

CENTRO STUDI EMIGRAZIONE
Via Dandolo, 58 - 00153 Roma - Italy
Tel. 06.58.09.764 - Telefax 06.58.14.651

E-mail: studiemigrazione@cser.it - Web site: <http://www.cser.it>