

International journal of migration studies

# STUDI EMIGRAZIONE

*rivista trimestrale del*

**CENTRO STUDI EMIGRAZIONE  
ROMA**

---

## Rifugio Europa?

a cura di **NANDO SIGONA**

SCHUSTER / Nuovi paradigmi di asilo: cosa sta accadendo sul campo? Rigo / Nuove pratiche di territorializzazione del diritto d'asilo e governo della circolazione nell'Unione Europea. Le frontiere esterne dell'Unione Europea. SIGONA / L'integrazione e i rifugiati: retoriche, politiche e prassi nell'Unione Europea. SZCZEPANIKOVA / Bringing life into the "states of exception": Chechen asylum seekers in a Czech refugee camp. JUBANY-BAUCELLS / Refugees? - What refugees? The case of Spain. IROH / Famiglie migranti tra Nigeria e Irlanda: dimensione transnazionale e nuove relazioni di genere e di classe. CEDERBERG / Institutional perceptions of "the refugee" and refugees' experiences of Swedish society. GRIFFITHS / Refugee integration policies in the United Kingdom and Germany: Towards a Common Agenda? AMORE / L'opzione "rimpatrio volontario" per i kossovaresi albanesi rifugiati nel Regno Unito e in Italia.

MANTOVAN / Le diverse anime dell'islam. Alcuni esempi in Veneto. LUCONI / Italians' Global Migration: A Diaspora? CONTEH / "Multilingual and diverse" or "English-speaking and homogeneous"? A case study of migration and settlement in a British city and the implications for language education and the wider society.

KOWALSKA - PITTAU - RICCI / I lavoratori polacchi nella UE: dall'accoglienza circospetta degli anni '90 alle clausole transitorie dopo l'adesione.

---



162

## Rivista trimestrale di ricerca, studio e dibattito sul fenomeno migratorio

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

**Comitato scientifico:** Graziano Battistella, Gabriele Bentoglio, Anna Maria Birindelli, Paolo Bonetti, Corrado Bonifazi, Pietro Borzomati, Raimondo Cagiano de Azevedo, Claudio Calvaruso, Renato Cavallaro, Vincenzo Cesaro, Antonino Colajanni, Marcello Colantoni, Paola Corti, Tullio De Mauro, Velasio De Paolis, Giuseppe De Rita, Fernando Devoto, Emilio Franzina, Salvatore Geraci, Graeme Hugo, Russel King, Francesco Lazzari, Maria Immacolata Maciotti, Lelio Marmora, Marco Martiniello, Antonio Messia, Italo Musillo, Bruno Nascimbene, Desmond O'Connor, Antonio Paganoni, Gaetano Parolin, Franco Pittau, Enrico Pugliese, Mauro Reginato, M. Beatriz Rocha-Trindade, Franco Salvatori, Matteo Sanfilippo, Salvatore Strozza, Francesco Susi, Graziano Tassello, Enrico Todisco, Lydio Tomasi, Luciano Trincia, Massimo Vedovelli, Stefano Zamagni, Laura Zanfrini.

**Direttore responsabile:** Lorenzo Prencipe

**Comitato editoriale:** Matteo Sanfilippo (coordinatore), Laura Camerini, Mariella Guidotti, Antonietta Tosoni.

**Direzione:** Via Dandolo 58 - 00153 Roma - Tel. 06.58.09.764 - Fax 06.58.14.651  
E-mail: studiemi-grazione@cser.it - Web site: <http://www.cser.it>

<b>Abbonamento 2006</b>	Italia	50 €
	Estero	60 €

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  
Per l'Italia - BBAN: A 01020 03203 000000230553  
Per l'Estero - IBAN: IT59 A 01020 03203 000000230553  
BIC: BSICITR1335

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".

Autorizzazione del Tribunale di Roma, 26 febbraio 1964, n. 9677  
Iscrizione al Registro Nazionale della Stampa, 8 ottobre 1982, n. 00389  
Numero iscrizione nel R.O.C.: 6533  
Poste Italiane S.p.A. - Spedizione in Abb. Postale - D.L. 353/2003  
(Conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, DCB Roma



Associato all'USPI - Unione Stampa Periodica Italiana

---

## SOMMARIO

### Dossier: *Rifugio Europa?*

a cura di NANDO SIGONA

- 259 - Rifugio Europa? Una nota introduttiva, *Nando Sigona*
- 1. Lo spazio europeo:  
asilo, cittadinanza e governo del confine**
- 267 - Nuovi paradigmi di asilo: cosa sta accadendo sul campo?,  
*Liza Schuster*
- 287 - Nuove pratiche di territorializzazione del diritto d'asilo e  
governo della circolazione nell'Unione Europea. Le frontiere  
esterne dell'Unione Europea, *Enrica Rigo*
- 309 - L'integrazione e i rifugiati: retoriche, politiche e prassi  
nell'Unione Europea, *Nando Sigona*
- 2. Stato, accoglienza e identità:  
alcune prospettive nazionali**
- 323 - Bringing life into the "states of exception": Chechen asylum  
seekers in a Czech refugee camp, *Alice Szczepanikova*
- 341 - Refugees? - What refugees? The case of Spain,  
*Olga Jubany-Baucells*
- 359 - Famiglie migranti tra Nigeria e Irlanda: dimensione  
transnazionale e nuove relazioni di genere e di classe,  
*Anaele Diala Iroh*
- 379 - Institutional perceptions of "the refugee" and refugees'  
experiences of Swedish society, *Maja Cederberg*

- 
- 397 – Refugee integration policies in the United Kingdom and Germany: Towards a Common Agenda?, *David Griffiths*
- 417 – L'opzione "rimpatrio volontario" per i kossovari albanesi rifugiati nel Regno Unito e in Italia, *Katia Amore*
- 437 – Segnalazioni bibliografiche
- 445 – Le diverse anime dell'islam. Alcuni esempi in Veneto, *Claudia Mantovan*
- 467 – Italians' Global Migration: A Diaspora?, *Stefano Luconi*
- 483 – "Multilingual and diverse" or "English-speaking and homogeneous"? A case study of migration and settlement in a British city and the implications for language education and the wider society, *Jean Conteh*
- 495 – I lavoratori polacchi nella UE: dall'accoglienza circospetta degli anni '90 alle clausole transitorie dopo l'adesione, *Kamila Kowalska, Franco Pittau, Antonio Ricci*
- 501 – *Recensioni*
- 517 – *Segnalazioni*
- 523 – *Libri ricevuti*

## Rifugio Europa? Una nota introduttiva

Come ogni anno, con l'arrivo della stagione estiva, aumentano gli sbarchi di migranti sulle coste italiane. Quelle meridionali sono le più esposte a questi arrivi, sebbene le rotte ed i luoghi di sbarco cambino negli anni adeguandosi ai nuovi equilibri geopolitici della regione mediterranea<sup>1</sup> e, più in generale, alla rete di relazioni ed interazioni esistenti tra paesi di partenza e quelli di arrivo<sup>2</sup>. Su Lampedusa, avamposto italiano nel Mediterraneo, confluiscono, o sono fatte confluire, le navi in rotta verso l'Italia. Una volta sbarcati, i migranti sono ospitati nel piccolo centro di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) dell'isola. Il centro, oggetto di numerose critiche per irregolarità procedurali e presunte violazioni dei diritti umani da parte di istituzioni e organizzazioni internazionali e europee, tra cui il Parlamento Europeo, la Corte Europea per i Diritti Umani, il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani e Amnesty International, occupa un ruolo centrale nella costruzione retorica della presunta emergenza immigrati in Italia. In altre parole, il sovraffollamento del CPTA di Lampedusa – che, è bene sottolinearlo, è di dimensioni limitate ed è dotato di scarse risorse e capacità di accoglienza – diventa la metafora attraverso cui in Italia si costruisce il mito dell'invasione.

In realtà, i paesi dell'Unione Europea ospitano una frazione, fra l'altro in declino, dei tredici milioni di rifugiati del mondo, una popolazione ridotta che però suscita grande interesse ed allarme tra i politici, nei media e nell'opinione pubblica europea. Secondo i dati del rapporto dell'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (ACNUR), il

<sup>1</sup> PEPICELLI, Renata, 2010. *Un nuovo ordine Mediterraneo?* Messina, Mesogea, 2004.

<sup>2</sup> In proposito, nota Sassen che i movimenti migratori internazionali non nascono per il semplice fatto che alcuni individui desiderano migliorare le proprie condizioni di vita, bensì sono conseguenza di una complessa serie di processi economici e geopolitici. SASSEN, Saskia, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*. Milano, Feltrinelli, 1999.

numero di rifugiati residenti in Europa tra il 1995 e il 2004 si è ridotto di un terzo, passando da 3.090.000 a 2.068.000<sup>3</sup>. Le ragioni di questa visibile riduzione sono molteplici, tra queste meritano un posto di primo piano la sequela di misure draconiane di contrasto e deterrenza dell'immigrazione elaborate e realizzate dai governi dell'UE negli ultimi anni<sup>4</sup>.

Secondo Oxfam, un'organizzazione non governativa britannica, «*la politicizzazione della questione asilo e il desiderio di "governare la migrazione" sono le forze dietro le nuove iniziative di internazionalizzazione [delle politiche di asilo] e possono produrre serie conseguenze sulla vita dei rifugiati*»<sup>5</sup>. Andrijašević, nella sua analisi delle relazioni tra Italia e Libia, conferma questa preoccupazione sottolineando come queste iniziative, piuttosto che collocare le procedure di asilo in paesi terzi, si concretizzano nella sottrazione a migliaia di persone del diritto di chiedere asilo politico<sup>6</sup>.

Al declino delle domande di asilo negli stati di accoglienza tradizionali sono corrisposti due fenomeni: la crescita, sebbene non proporzionale, dei richiedenti asilo nei nuovi stati membri e il drammatico aumento dei migranti morti in viaggio, nel tentativo di entrare nel territorio dell'UE alla ricerca di protezione e/o di speranza. Con la chiusura effettiva delle possibilità di ingresso "legali", le vie di accesso diventano sempre più pericolose e si rafforza il ruolo di "agenzie di viaggio" illegali e trafficanti di uomini<sup>7</sup>.

Con quali strumenti legali e risorse economiche e umane i nuovi membri affrontano questo fenomeno? Come nei paesi della "vecchia Europa" cambiano le politiche di asilo e la stessa popolazione rifugiata? Sono due delle questioni che i collaboratori di questo fascicolo di Studi Emigrazione hanno affrontato. Un dato da registrare è il riproporsi in molti nuovi stati membri della ben nota retorica dell'invasione che Pugliese, anni fa, aveva descritto in riferimento al caso italiano<sup>8</sup>. A Malta, ad esempio, si grida all'emergenza immigrati, invocando il sovraffollamento e la scarsità di risorse locali e si chiede a viva voce l'intervento straordinario dell'UE. Il parlamento europeo, pur deplorando «*le inaccettabili condi-*

<sup>3</sup> UNHCR, *The State of world's refugees*, Ginevra, UNHCR, 2006.

<sup>4</sup> Si veda la documentazione raccolta nell'interessante sito <http://www.liberty-security.org> e ZETTER, Roger; GRIFFITHS, David; FERRETTI, Silva; PEARL, Martin, *An evaluation of the impact of asylum policies in Europe*. Londra, Home Office, 2003.

<sup>5</sup> OXFAM, *Foreign territory. The internationalisation of EU Asylum Policy*. Oxford, Oxfam, 2005.

<sup>6</sup> ANDRIJASEVIC, Rutvica, *How to balance rights and responsibilities on asylum at the EU's southern border of Italy and Libya*, COMPAS Working paper no. 27, Oxford, University of Oxford, 2006.

<sup>7</sup> Si veda ANDERSON, Bridget; ROGALY, Ben, *Forced Labour and migration to the UK*, Londra, COMPAS e TUC, 2005.

<sup>8</sup> PUGLIESE, Enrico (a cura di), *Razzisti e solidali. L'immigrazione e le radici sociali dell'intolleranza*. Roma, Ediesse, 1993.

zioni di vita dei migranti e dei richiedenti asilo nei centri di detenzione amministrativa di Malta», ha però riconosciuto le difficoltà oggettive legate alla dimensione del fenomeno e «chiede che l'Unione Europea svolga un ruolo maggiore nella gestione delle emergenze umanitarie, collegata con i flussi migratori e con i richiedenti asilo»<sup>9</sup>.

Valicati i muri della fortezza Europa, superate le barriere erette a proteggere il territorio dell'UE – barriere fisiche-militaresche e burocratico-legali – a coloro che entrano e si vedono riconosciuto lo status di rifugiato, o qualcuna delle numerose formule intermedie ideate negli ultimi quindici anni per rendere la protezione più precaria nel tempo e nei diritti ad essa associati, si apre un universo burocratico fatto di funzionari pubblici, uffici stranieri, commissioni centrali e decentrate, volontariato e associazionismo di vari orientamenti culturali, politici e religiosi, progetti di accoglienza, di dislocazione, contratti di integrazione, corsi di lingua, di cucito, di computer, centri di accoglienza, detenzione, e permanenza temporanea, materializzazione dei precetti normativi che compongono la disciplina dell'immigrazione e dell'asilo e di quella sottocategoria che sono le “politiche d'integrazione”. L'esperienza del rifugiato e del migrante forzato nei paesi di arrivo è mediata da questo articolato e farraginoso apparato, così come le sue prospettive d'inserimento e possibilità di azione. Questo è un tema centrale intorno al quale si sviluppano alcuni contributi della raccolta.

Altro nodo tematico del presente fascicolo sono i campi profughi, i CPTA, i centri di accoglienza e quelli di detenzione, le zone di transito che, piuttosto che non-luoghi come qualche commentatore ha detto, ci paiono icone spaziali della contemporaneità. Luoghi dell'eccezionalità divenuta permanente, espressioni spaziali di relazioni socio-economiche globali che nel consolidarsi producono *umanità in eccesso* che trova la sua dimensione di esistenza in un presunto “nessuna parte” che è il campo, dove i soggetti, persa la loro individualità, imbrigliati in categorie burocratiche massificanti, ridefiniscono se stessi sulla base delle stesse pratiche e categorie che il campo, nelle sue forme, impone; questa ridefinizione «non è semplice interiorizzazione meccanica di una realtà esterna e coercitiva»<sup>10</sup>, il campo piuttosto crea e diventa chi vi abita, oggettiva la differenza, la costruisce e la caratterizza inseparabilmente, tanto verso l'interno quanto verso l'esterno<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Il testo della risoluzione del Parlamento Europeo è disponibile a questo indirizzo: [http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?SAME\\_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0136+0+DOC+XML+VO//IT](http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0136+0+DOC+XML+VO//IT)

<sup>10</sup> SIGONA, Nando, *Identità contese: i romá kossovari tra Kosovo e Italia*. In: SALETTI SALZA, C.; PIASERE, L. (a cura di), *Italia Romani IV. La diaspora dei rom dell'ex-Jugoslavia*. Roma, CISU, 2004, pp. 17-35.

<sup>11</sup> AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: il potere sovrano e la nuda vita*. Torino, Einaudi, 1995; AGAMBEN, Giorgio, *Lo stato di eccezione*. Torino, Bollati Boringhieri,

## Struttura del fascicolo

Questa raccolta è divisa in due parti: i tre saggi che proponiamo nella prima parte offrono una lettura critica del dibattito in corso in sede comunitaria sulla questione asilo. Il governo dei confini dell'UE e la questione sicurezza, la ridefinizione del rapporto tra diritto e territorio, il dibattito su cittadinanza e inclusione dei cittadini di paesi terzi sono alcuni dei temi con cui gli autori si confrontano. Nella seconda parte, invece, lo sguardo si sposta sulla dimensione nazionale. Questo cambio di scala permette di guardare ad alcuni dei processi già discussi nella prima parte da una nuova prospettiva. Ma non ci troviamo di fronte a classici casi studio nazionali. La dimensione-paese definisce il contesto spaziale, relazionale e di politiche all'interno del quale gli autori hanno sviluppato le loro analisi che toccano numerose questioni: dalla questione di genere all'interno dei campi profughi in Repubblica Ceca, alla relazione tra etichette burocratiche, interessi accademici e possibilità di vita dei rifugiati in Spagna; dalla vita sociale e le relazioni familiari transnazionali delle famiglie nigeriane in Irlanda, al razzismo di tutti i giorni con cui si confrontano rifugiati bosniaci e somali in Svezia; dalla comparazione tra le politiche di integrazione dei rifugiati in Gran Bretagna e Germania alle politiche di "rimpatrio volontario" per i rifugiati albanesi del Kosovo in Italia e Gran Bretagna.

I confini dell'Unione Europea si trovano ben al di là dei confini geografici degli stati membri. La costruzione di centri di detenzione per migranti irregolari e di smistamento per aspiranti rifugiati sul territorio di paesi terzi sono solo il più recente sviluppo di questa tendenza che si va consolidando ormai da anni e che vede una trasformazione delle tecniche di controllo dei confini e l'emergere di un nuovo regime di governo delle migrazioni<sup>12</sup>.

Alcuni osservatori, per rappresentare le trasformazioni in atto nel sistema di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo, hanno parlato di un "nuovo paradigma di asilo". L'intervento di Liza Schuster che pro-

2003; BAUMAN, Zygmunt, *Wasted lives. Modernity and its outcasts*. Oxford, Blackwell, 2003; BOANO, Camillo; FLORIS, Fabrizio (a cura di), *Città nude. Iconografia dei campi profughi*. Milano, Franco Angeli; DAL LAGO, Alessandro, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano, Feltrinelli, 1999; PALIDDA, Salvatore, *Le migrazioni e la "porta girevole" dell'Occidente*. In: FONDAZIONE ISMU, *Undicesimo Rapporto sulle Migrazioni*, Milano, Ismu/Franco Angeli, 2006, pp. 335-354; RAHOLA, Federico, *Zone definitivamente temporanee*. Verona, Ombrecorte, 2003; RIVERA, Annamaria, *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*. Roma, DeriveApprodi, 2003; si veda anche il numero sui rifugiati, a cura di Van Aken: «Antropologia», V, 5, Meltemi Editore.

<sup>12</sup> MEZZADRA, Sandro (a cura di), *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, Roma, DeriveApprodi, 2004.

poniamo in questo fascicolo offre una lettura critica della presunta novità delle iniziative attualmente in discussione e lo fa in due modi: presentando il dibattito in corso nelle sedi istituzionali e i documenti programmatici che lo accompagnano; e guardando agli sviluppi sul terreno in due paesi, Libia e Marocco, che si apprestano a ricoprire un ruolo sempre più rilevante nel sistema di accoglienza europeo.

La ridefinizione dei confini dell'UE e il dibattito sulla libera circolazione dei cittadini sono al centro dell'intervento proposto da **Enrica Rigo**, che, soffermandosi in particolare sui nuovi membri appartenenti all'ex-patto di Varsavia, mostra attraverso le politiche di asilo i complessi processi di adattamento e trasformazione legati o prodotti dall'integrazione europea.

La trasformazione del sistema di accoglienza e delle politiche di asilo a livello europeo si ripercuote in vari modi all'interno degli ordinamenti nazionali degli stati membri. L'esternalizzazione dell'accoglienza prende forma lungo tre linee di sviluppo: gli sforzi congiunti di vari stati membri per accrescere le capacità di accoglienza dei migranti forzati nelle regioni d'origine, la creazione di campi, luoghi deputati alla gestione dei flussi di migranti, al di fuori dei confini dell'Unione, la stipula di accordi bilaterali con partner strategici come la Libia e il Marocco che permettano il rimpatrio immediato di coloro che riescano in qualche modo a sfuggire alle maglie create dai primi due meccanismi.

In parallelo con la spinta all'esternalizzazione cui si accennava sopra, l'attuale clima di "war on terror" ha incentivato anche un processo che si può definire di ritorno all'integrazione. Con ciò si vuole fare riferimento a quelle spinte, diventate via via più nette dopo gli attacchi terroristici alle Torri Gemelle, verso l'elaborazione da parte degli stati membri e dell'Unione Europea di politiche per l'inclusione dei cittadini di paesi terzi più stringenti che, almeno alla lettera, richiedono da parte dei destinatari una manifestazione concreta e un impegno attivo verso "l'integrazione" nella società d'accoglienza. Il contributo di **Nando Sigona** si muove in questa direzione. Tracciando il tortuoso percorso dell'attuale processo di armonizzazione delle politiche di asilo a livello comunitario e della contestuale definizione di una strategia comune d'integrazione dei rifugiati, il contributo evidenzia come e perché intorno a tali questioni si coagulino delle resistenze da parte degli stati membri, che vanno oltre l'opposizione alla devoluzione di prerogative dello stato all'Unione e che toccano il concetto stesso di identità e appartenenza alle rispettive comunità nazionali.

A partire dal lavoro di Giorgio Agamben, il contributo di **Alice Szczepanikova** è una riflessione sulle relazioni di potere e le soggettività prodotte dall'istituzione campo profughi. L'osservazione della vita di un campo per rifugiati ceceni in Repubblica Ceca è l'occasione per

guardare alla molteplicità delle relazioni sociali e di genere all'interno dell'istituzione campo e ai fattori che le determinano.

Nel saggio di **Olga Jubany Baucells**, dedicato alla relazione tra etichette burocratiche (labelling)<sup>13</sup>, ricerca accademica e statistiche su rifugiati e richiedenti asilo in Spagna, riscontriamo alcuni elementi comuni anche al caso italiano<sup>14</sup>. L'intervento sottolinea inoltre l'importanza di un approccio qualitativo che vada oltre e decostruisca le categorie adoperate nei dati ufficiali, per riconoscere come questi dati rappresentino, piuttosto che presentino, un modo di guardare agli stranieri che enfatizza il controllo delle frontiere rispetto alla protezione dei rifugiati<sup>15</sup>.

Il contributo di **Anaele Diala Iroh** è allo stesso tempo uno sguardo da esterno al paese di accoglienza, l'Irlanda, e di prossimità con il gruppo studiato, la comunità nigeriana. Quelli che dal punto di vista dell'Irlanda sono richiedenti asilo o persone che sfruttano la *generosità* del paese, nella prospettiva adottata da Iroh sono famiglie transnazionali che costruiscono i loro percorsi migratori adattandoli in parte all'infrastruttura politico-legale del paese di accoglienza ma la cui esperienza di migranti è qualcosa di ben più complesso che si costruisce in un dialogo continuo tra il paese di partenza e quello di arrivo. Le stesse definizioni "paese di partenza" e "paese d'arrivo" mostrano tutti i loro limiti, negando la specificità della famiglia transnazionale che sta proprio nell'essere al contempo qui e lì in continuo dialogo e partecipe di due mondi.

Il saggio di **Maja Cederberg** è incentrato sulla relazione tra percezione sociale, pratiche burocratiche e esperienza di vita dei rifugiati. La ricerca, condotta a Malmo in Svezia, utilizza le interviste biografiche come metodo di indagine dell'esperienza di alcuni rifugiati di origine bosniaca e somala e di alcuni funzionari e assistenti sociali degli uffici immigrazione per mostrare come, attraverso il lavoro dei burocrati, avviene l'istituzionalizzazione dei pregiudizi e come questo poi si ripercuota sulla possibilità di vita dei rifugiati.

La definizione di strategie nazionali d'integrazione dei rifugiati è un fatto relativamente recente, anche nei due paesi europei che hanno accolto il maggior numero di rifugiati durante gli anni 1990: Germania

<sup>13</sup> ZETTER, Roger, *Labelling refugees. Forming and transforming a bureaucratic identity*, «Journal of Refugee Studies», IV, 1, 1991, pp. 39-61.

<sup>14</sup> Si veda SIGONA, Nando, *Italia: un quasi sistema di accoglienza*. In: D'ANGELO, A.; RICCI, A. (a cura di), *Diritti rifugiati in Europa*. Roma, Relazioni internazionali, 2005, pp. 141-154; SCHUSTER, Liza, *The Continuing Mobility of Migrants in Italy: Shifting between Places and Statuses*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», XXI, 4, 2005, pp. 757-774.

<sup>15</sup> Secondo l'ex-ministro degli Interni Pisanu: «il richiedente asilo è un immigrato che conosce la legge», riportato ne "Il Manifesto", 2 ottobre 2002.

e Regno Unito. Il testo di **David Griffiths** analizza il processo di formazione di queste politiche e mostra i fattori di divergenza e di convergenza che lo contraddistinguono nella cornice del processo di armonizzazione europea delle politiche di asilo.

Oltre all'integrazione nel paese d'asilo e al rinsediamento in un paese terzo, l'ACNUR promuove come soluzione duratura per i rifugiati il rimpatrio nel paese d'origine. È proprio ad uno dei più noti programmi di rimpatrio volontario, quello per rifugiati albanesi del Kosovo, che guarda il saggio di **Katia Amore**, mostrando come è stato realizzato in Italia e Regno Unito e l'opinione che di esso avevano i rifugiati.

I contributi qui raccolti sono il risultato di ricerche qualitative condotte in ambiti disciplinari diversi, ma che, ci sembra, nei risultati presentano molti punti di contatto e offrono la possibilità di leggere, proprio grazie a questa ricchezza di prospettive, la complessità del fenomeno migratorio e la molteplicità di processi, attori e interessi che vi partecipano. L'esperienza e la voce dei rifugiati, degli esiliati, dei profughi, dei migranti forzati, dei richiedenti asilo, che troppo spesso si perde dietro al linguaggio e alle pratiche burocratiche, dentro alle etichette che vogliono ridurli a "pezzi della loro cultura" e si ostinano a non vederli semplicemente come individui attivi e mobili, capaci di vivere la contemporaneità come soggetti de-territorializzati e parzialmente de-culturati<sup>16</sup>.

Infine un ringraziamento a tutti i collaboratori di questa raccolta, per la loro disponibilità e per il loro lavoro, ai recensori anonimi che hanno letto e commentato gli articoli, a Lorenzo Prencipe e alla redazione di Studi Emigrazione che ha seguito con pazienza e interesse l'evolversi del progetto.

NANDO SIGONA

fsigona@brookes.ac.uk

*Oxford Brookes University*

<sup>16</sup> PALIDDA, S., *Le migrazioni e la "porta girevole" dell'Occidente*, op. cit., p. 354; SIGONA, Nando; TORRE, Andrea, *Positive contributions: Being a refugee in Britain*. Londra, RHA, 2005.



INTERNATIONAL  
MIGRATION  
REVIEW

VOLUME XXXIX

NUMBER 4

WINTER 2005

Trends in the Gender Ratio of Immigrants to the United States  
LINDA W. GORDON

Stepping from Illegality and Advancing towards Integration:  
The Case of Immigrants in Greece  
NICHOLAS P. GLYTSOS

Does Selective Migration Matter? Explaining Ethnic Disparities  
in Educational Attainment among Immigrants' Children  
CYNTHIA FELICIANO

The Retention of Newcomers in Second- and Third-Tier Canadian Cities  
HARVEY KRAHN, TRACEY M. DERWING and BAHA ABU-LABAN

Incorporation, Transnationalism, and Gender: Immigrant Incorporation  
and Transnational Participation as Gendered Processes  
JOSE ITZIGSOHN and SILVIA GIORGULI-SAUCEDO

Between Ideology and Pragmatism:  
The Politics of Dual Nationality in Germany  
SIMON GREEN

**Conference Report**

Economic Integration and Migration: Austria, the Slovak Republic and the EU  
PHILIP L. MARTIN and MICHAEL TEITELBAUM

Irregular Migration-Research, Policy and Practice, COMPAS, Annual  
International Conference, July 7-8, 2005  
EMMA NEWCOMBE

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>

## ***1. Lo spazio europeo: asilo, cittadinanza e governo del confine***

### **Nuovi paradigmi di asilo: cosa sta accadendo sul campo?**

#### **Introduzione**

Negli ultimi anni, nell'ambito degli studi su rifugiati e migrazioni forzate, ci si è chiesti se, con l'attuale dibattito sulle "procedure d'esame delle domande d'asilo nelle regioni di provenienza", sulle "zone di protezione regionale" e sui "centri di transito", non stessimo assistendo alla nascita di un "nuovo paradigma di asilo"<sup>1</sup>. Sebbene idee simili circolino da qualche tempo, al momento si assiste ad una convergenza tra le varie proposte e iniziative in discussione, in particolare in ambito comunitario, con la proposta britannica di un "nuovo" approccio all'asilo e le iniziative dei governi tedesco e italiano, ma anche nell'ACNUR dove si dibatte la cosiddetta "convenzione plus". Questo articolo presenta il dibattito – fondamentale per rispondere al quesito se un nuovo paradigma di asilo stia emergendo – sui centri di transito extra-comunitari per l'asilo e sugli sviluppi concreti delle iniziative in discussione, e si chiede fino a che punto queste presunte innovazioni costituiscono un nuovo e unico paradigma. Sebbene le proposte attuali appaiano in competizione, talvolta in conflitto o in contraddizione, tuttavia ci pare di individuare una logica comune. Dopo aver presentato le diverse posizioni, guarderemo dunque al ruolo di alcuni paesi che hanno contribuito a questi sviluppi. Sposteremo poi l'attenzione su cosa

<sup>1</sup> Una prima versione di questo articolo è stata presentata alla IX conferenza dell'IASFM (Associazione Internazionale per lo Studio delle Migrazioni Forzate), 9-13 gennaio 2005. Un ringraziamento speciale va a Nick van Hear che ha commentato la relazione ed ha posto domande nel successivo seminario del COMPAS nel marzo 2005.

sta accadendo concretamente in due paesi considerati potenziali partner nell'attuazione di questi progetti – Libia e Marocco. Nell'ultima parte dell'articolo, si valuterà l'importanza, l'originalità e i pericoli rappresentati da queste proposte.

## Il contesto: le nuove (?) proposte

A febbraio 2003 il progetto britannico di creare zone di protezione regionale<sup>2</sup> (*regional protection zones* – RPZ) e centri di transito per l'asilo (*transit processing centres* – TPC) arrivò sulle prime pagine dei giornali europei, provocando un considerevole dibattito. Le RPZ dovevano essere realizzate nelle regioni da dove i rifugiati scappavano, mentre i TPC si dovevano costruire nei paesi confinanti con l'Unione Europea, attraversati da potenziali richiedenti asilo verso i paesi dell'UE<sup>3</sup>. Niente di nuovo in queste proposte che, in varie forme, sono discusse da almeno dieci anni. Il governo britannico aveva trovato ispirazione per i suoi progetti<sup>4</sup> di contenimento dei richiedenti asilo nella cosiddetta *Pacific Solution* dell'Australia<sup>5</sup>, in un'antecedente proposta danese per l'accoglienza nelle regioni di provenienza e nella retorica espressa dal documento dell'ACNUR denominato *Agenda for Protection*<sup>6</sup>. Le proposte del Regno Unito nascevano dalla preoccupazione del governo di ridurre rapidamente il numero dei richiedenti asilo sul suo territorio. Sebbene queste proposte non fossero originali e fosse relativamente inusuale l'interesse britannico per la questione asilo, hanno richiamato l'interesse degli altri paesi membri preoccupati di tenere sotto controllo il flusso di richiedenti asilo. Nonostante il fatto che i ri-

<sup>2</sup> HOME OFFICE, *A New Vision for Refugees*. London, Home Office, 2003.

<sup>3</sup> HOME OFFICE, *Home Secretary Statement on Zones of Protection*. Reference: Stat010/2003, 27 Mar 2003 11:02 Accessibile a [http://index.homeoffice.gov.uk/n\\_story.asp?item\\_id=424](http://index.homeoffice.gov.uk/n_story.asp?item_id=424) (visitato il 23 marzo 2005).

<sup>4</sup> Si parla di progetti al plurale perché ci sono state numerose revisioni. Cfr. NOLL, Gregor, *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones*, «European Journal of Migration and Law», V, 3, 2003, pp. 303-341; BETTS, Alexander, *The international relations of the "new" extra-territorial approaches to refugee protection: explaining the policy initiatives of the UK government and UNHCR*, «Refugee», XXII, 1, 2003, pp. 58-70.

<sup>5</sup> NdT. Nell'agosto 2001 la nave norvegese "M V Tampa" offrì assistenza e prese a bordo un gruppo di profughi che viaggiavano su una carretta del mare battente bandiera indonesiana nelle acque internazionali ed entrò nelle acque territoriali dell'Australia per motivi umanitari per portare i profughi sulla terra ferma. L'Australia rifiutò, però, il permesso di attracco e si mobilitò perché alcuni paesi del Pacifico accogliessero i profughi e per creare centri di detenzione controllati dalle autorità australiane al di fuori del proprio territorio. Tali sforzi sono così stati definiti come "Pacific Solution".

<sup>6</sup> UNHCR, *Agenda for Protection*. Geneva, UNHCR, 2003.

chiedenti asilo siano diminuiti negli ultimi due anni<sup>7</sup>, la possibilità di esercitare un controllo su quanti e sul come entrano nel paese suscita vivo interesse, considerando anche che nuovi conflitti possono portare a un aumento improvviso del flusso di profughi.

Pare che si sia trovato un consenso sul fatto che, qualunque sia la retorica politica adottata in ciascun paese, le misure che agiscono, riducendole, sulle forme di assistenza sociale non funzionano come deterrenti. Pertanto l'enfasi continua ad essere posta sulla prevenzione dell'ingresso. Questo ha spinto il Regno Unito ed altri paesi dell'UE a spostare i controlli fuori dal proprio territorio, per esempio – per quanto concerne il caso britannico – nei porti belgi e francesi e negli aeroporti della repubblica Ceca, dello Sri Lanka e del Pakistan.

L'intensificazione dei controlli ha portato ad una crescita netta del numero di persone che muoiono nel tentativo di entrare nell'UE – un fatto sempre più difficile da ignorare<sup>8</sup>. L'*Association des Amis et des Familles des Victimes de l'Immigration Clandestine* ha stimato che 3.285 corpi sono stati ritrovati nel solo stretto di Gibilterra tra il 1997 e il 2001. Da un punto di vista delle pubbliche relazioni, sarebbe molto meglio intercettare queste persone prima e riportarle là dove sono partite. Per attuare questa strategia ci sono tre condizioni necessarie: che i paesi di transito o di origine accettino i "rimpatriati"; che ci siano luoghi dove ospitarli in attesa della partenza per la destinazione finale e la creazione di procedure di asilo nei paesi di transito che rendano il ritorno *legalmente* accettabile per i paesi europei.

Nel 2000 l'ACNUR ha annunciato le sue *Global Consultations*, il cui proposito era di «stimolare la riflessione e l'azione al fine di rivitalizzare il quadro della Convenzione di Ginevra del 1951 ed equipaggiare gli stati ad affrontare meglio le sfide attuali in uno spirito di dialogo e cooperazione». Questa iniziativa ha portato alla pubblicazione dell'*Agenda for Protection* a fine 2001. L'*Agenda* pone una grande enfasi nel riaffermare i principi della convenzione del 1951, ma riconoscendo che c'è bisogno di fare di più, il Commissario per i Rifugiati invita a sviluppare nuovi strumenti per migliorare la risposta ai flussi di rifugiati su scala globale e per creare nei paesi di primo asilo le capacità di accoglienza. Tale approccio è stato poi chiamato "Convention Plus". Sebbene si possa pensare a quest'ultima come un modo per alleggerire il "peso" che grava sulle regioni di primo asilo, si può anche concludere che asseconda i desideri dei paesi europei, ansiosi di liberarsi delle proprie respon-

<sup>7</sup> La tendenza è diversa nei dieci nuovi membri dell'UE, dove i numeri sono cresciuti ogni anno: UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries*. Geneva, UNHCR, 2004, p. 3.

<sup>8</sup> STATEWATCH NEWS ONLINE, *Weekly Deaths at European Borders – Fatal Realities of Fortress Europe*, [www.statewatch.org.uk](http://www.statewatch.org.uk), giugno 2003.

sabilità e che quindi produrrà una pressione ancora maggiore su quei paesi che fanno già fatica a gestire la numerosa popolazione rifugiata presente sul loro territorio.

Successivamente, l'ACNUR ha presentato una proposta per promuovere i principi dell'Agenda su tre livelli: quello domestico, quello UE e quello macro-regionale. L'UE è uno degli attori principali coinvolti in questo programma, anche se i suoi organi di governo (il Consiglio, la Commissione e il Parlamento) sembrano essere in conflitto l'uno con l'altro.

La risposta dell'UE alle proposte britanniche è stata elaborata nel contesto delle discussioni per elaborare una strategia ed un sistema di asilo europeo. Il Consiglio, che inizialmente aveva rigettato i suggerimenti del Regno Unito, nondimeno ha raccomandato che la Commissione li esaminasse con maggiore attenzione. Qualche mese dopo, la Commissione ha pubblicato in risposta a questa sollecitazione il documento *Towards more accessible, equitable and managed asylum systems*<sup>9</sup>, che sottolinea criticamente come le proposte britanniche non esprimano la stessa logica della politica comune europea in materia di asilo, né la completano. Il Consiglio ha risposto al documento a Salonico invitando la Commissione, l'organo incaricato di prendere le iniziative in ambito di elaborazione delle politiche comunitarie, ad «*esaminare modi e mezzi per accrescere le capacità di offrire protezione nelle regioni d'origine*» e di «*assicurare un ingresso più controllato e organizzato delle persone bisognose di protezione nell'UE*». Dopo un anno, nel giugno 2004, è stato distribuito il rapporto *Improving Access to Durable Solutions*<sup>10</sup>. Esso si concentra soprattutto sulle regioni d'origine e il suo obiettivo è individuare soluzioni atte a creare in tali aree delle condizioni di accoglienza tali per cui i rifugiati non debbano raggiungere l'UE per trovare protezione. A tal fine è necessario instaurare in loco procedure e infrastrutture che «*mettano gli Stati delle regioni d'origine nelle condizioni di offrire un'effettiva protezione alle persone che hanno bisogno di protezione internazionale, il prima possibile e il più vicino possibile ai paesi in tumulto (sic)*»<sup>11</sup>, rendendo di fatto i paesi di primo asilo «paesi terzi sicuri».

<sup>9</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Managed Entry into the EU of Persons in Need of Protection and the Enhancement of protection Capacity of the Regions of Origin – Improving Access to Durable Solutions*. Commission of the European Communities, Brussels, 2004. Accessibile a [http://www.ecre.org/eu\\_developments/debates/comUKcomm.pdf](http://www.ecre.org/eu_developments/debates/comUKcomm.pdf) (visitato il 23 marzo 2005).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> VITORINO, Antonio, *The Future of the European Union Agenda on Asylum, Migration and Borders*. Intervento alla Conferenza dell'European Policy Center and King Baudouin Foundation, Bruxelles, 4 ottobre 2004.

La Commissione Europea ha cercato e trovato partner nelle regioni d'origine per promuovere questi obiettivi. La Commissione e il governo olandese, usando la linea di budget B7-667, finanziano così cinque progetti pilota – anche se si tratta di interventi su scala ridotta – in Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia e Libia. Sia la Commissione Europea, sia l'ACNUR hanno enfatizzato come in questo caso si tratta di costruire e rafforzare i sistemi di asilo regionali e non di creare centri d'accoglienza<sup>12</sup>. La confusione proviene dal fatto che questi paesi sono gli stessi che sono stati proposti come possibili basi per i centri di transito e che questi progetti esprimono la stessa logica delle proposte britanniche. Infatti con il rafforzamento dei sistemi di asilo questi paesi potranno essere considerati "paesi terzi sicuri" e pertanto idonei a ricevere quelle persone, che vi hanno transitato prima di arrivare in Europa da dove sono state espulse. Sembra riproporsi, per i paesi del Maghreb, uno scenario simile a quello che si è presentato agli inizi degli anni 1990, quando con l'entrata in vigore della Convenzione di Dublino si prevedeva che i richiedenti asilo fossero rispediti per l'esame della loro domanda nel primo paese di transito. L'Italia, in quel caso, aveva protestato temendo, data la sua posizione geografica, l'arrivo di flussi significativi dagli altri paesi europei. Ci sono tre possibili risposte a questo tipo di preoccupazioni: assistere il paese in questione nel rafforzamento dei controlli sulle aree confine attraversate dai migranti; incoraggiarlo a rimpatriare le persone espulse dall'UE nei loro luoghi d'origine (o nel primo paese di transito); infine, come parte dell'impegno a ridistribuire il "peso" dei rifugiati, reinsediare in Europa con un sistema di quote almeno una parte di quelli ai quali venga riconosciuto il diritto alla protezione internazionale. Al momento, come si può notare dalla Tabella 1, le quote previste sono minime e, ciononostante, non sono state ancora esaurite, e dire che non mancano candidati tra i milioni di persone sparse nei campi profughi d'Africa e d'Asia.

La logica delle quote di reinsediamento è di permettere ad un numero limitato ed accuratamente selezionato di rifugiati di entrare in Europa, assicurandosi, al contempo, che la maggioranza resti fuori. Il rafforzamento delle capacità di accoglienza delle regioni d'origine, la formazione degli addetti alla gestione delle procedure di asilo e la creazione di programmi di reinsediamento possono essere un modo per assistere i paesi che ospitano un numero elevato di rifugiati e di garantire che le persone abbiano accesso alla protezione, ma è difficile evitare la conclusione che queste misure servono soprattutto ai paesi europei per rimpatriare legalmente le persone in "paesi terzi sicuri".

<sup>12</sup> UNHCR, *Press Release* accessibile su [www.unhcr.ch/press-releases](http://www.unhcr.ch/press-releases), 1 ottobre 2004.

Tabella 1 – Rifugiati reinsediati in paesi membri dell'UE attraverso il sistema delle quote

Paese	Anno	Quota	Arrivi/accettazioni
Danimarca	1 gen. 2004 – 31 dic. 2004	500	Ai 20 feb. 2004, 20 persone erano state accettate.
Finlandia	1 gen. 2003 – 31 dic. 2003	750	748 accettati, 562 arrivi [dei quali 489 dalla quota del 2002].
Irlanda	1 gen. 2004 – 31 dic. 2004	10 casi [per circa 40 persone in totale]	All'inizio di gen. 2004, 10 persone erano state ammesse, tutte dalla quota del 2003.
Paesi Bassi	1 gen. 2004 – 31 dic. 2004	500	Alla fine di feb. 2004, 189 casi erano stati accettati e c'erano stati 166 arrivi.
Svezia	1 gen. 2004 – 31 dic. 2004	1.700	Alla fine di feb. 2004, 300 erano stati accettati e 35 erano arrivati.
Gran Bretagna	1 apr. 2003 – 31 marzo 2004	500 + circa 250*	A sett. 2004, 69 persone dalla Liberia**, erano arrivate con il Gateway programme.

\* 500 attraverso il Gateway Protection Programme + circa 250 attraverso il programma di insediamento;

\*\* C'erano circa mezzo milione di rifugiati dalla Liberia, molti dei quali nei paesi confinanti (UNHCR, *Refugee population and major changes, 2002 in 2002 Annual Statistical Report: Liberia*. Geneva, UNHCR, 23 July 2003).

Fonte: ICAR, *Navigation Guide to Key Issues: Resettlement Programmes and the UK*, accessibile a <http://www.icar.org.uk/pdf/ng005.pdf>.

## La coalizione dei favorevoli

Se, inizialmente, alcuni paesi dell'UE hanno preso le distanze dalle proposte britanniche, altri sono stati più recettivi. La Danimarca, per esempio, aveva già presentato nel 1986 all'assemblea Generale dell'ONU un progetto per costruire centri per l'esame delle domande di asilo nelle regioni d'origine e, durante la presidenza danese dell'UE nel 2002, era ritornata sull'idea dell'accoglienza regionale. Nel 1993 un rappresentante del ministero di Giustizia olandese aveva proposto ad una riunione dei ministri dell'UE responsabili per l'immigrazione e asilo che i richiedenti fossero rispediti in centri di transito nelle regioni d'origine per l'esame delle domande<sup>13</sup>. In seguito alla proposta britannica, discussioni informali tra Regno Unito, Paesi Bassi e Danimarca (con i rappresentanti di OIM, ACNUR e Commissione Europea) hanno portato al "memorandum danese"<sup>14</sup>, che definisce le condizioni per la costruzione delle "zone di protezione regionale" e dei "centri di transito per l'esame delle domande di asilo". Sebbene in seguito il Regno Unito abbia dichiarato di aver messo da parte l'idea dei centri di transito, questi rimangono una logica conseguenza dell'approccio descritto.

<sup>13</sup> MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, *Brief over besherming in de regio 3 mai 2003*. Accessibile su [http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=82A401963C0D46888CC13BD3EDB4ADE7X3X45963X09](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=82A401963C0D46888CC13BD3EDB4ADE7X3X45963X09), 2003 (visitato il 23 marzo 2005).

<sup>14</sup> NOLL, G., *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones*, op. cit.

Ad un seminario organizzato dall'organizzazione non-governativa Oxfam a Bruxelles, un rappresentante del ministero degli Affari Esteri dei Paesi Bassi ha dichiarato: «per il nostro governo la protezione nelle regioni d'origine significa assicurare che i rifugiati abbiano accesso alla protezione e a soluzioni durature il più presto possibile e il più vicino possibile ai loro bisogni»<sup>15</sup>. Ha poi aggiunto che la spesa è uno dei fattori che spinge verso queste scelte, paragonando il miliardo di dollari che sono serviti all'ACNUR per assistere venti milioni di persone nel 2002 con il miliardo e quattrocentomila dollari che il governo olandese ha speso nello stesso anno per 81.000 richiedenti asilo.

Noll contesta tali previsioni di risparmio, ricordando come nel caso australiano «tutti i risparmi dovuti al numero ridotto di arrivi nel paese sono spesi per i costi notevoli della gestione delle procedure nei centri extra-territoriali»<sup>16</sup>. Il parlamento olandese nel 2004 ha inoltre destinato un'ulteriore somma di cinque milioni di euro all'ACNUR per migliorare il livello di protezione nelle aree prossime ai paesi d'origine dei rifugiati. L'ACNUR ha così finanziato iniziative in Ghana, Kenya, Tanzania e Yemen. Comunque, ancora una volta, nessuno di questi progetti è andato oltre la fase di ricerca. L'ACNUR e la Commissione Europea potrebbero argomentare che questi progetti sono concettualmente e legalmente molto diversi dai campi proposti dal Regno Unito nel 2003 e sono invece focalizzati sulla promozione delle capacità di gestione dei flussi di rifugiati in condizioni di sicurezza a livello locale. In realtà, però, tutte queste iniziative sono collegate politicamente e sostanzialmente: il loro scopo è di tenere i rifugiati il più vicino possibile ai loro paesi d'origine, cioè alle aree di conflitto. Nello stesso intervento, Wijnen ha sostenuto che attraverso il consolidamento delle misure di protezione nelle regioni d'origine diminuisce il bisogno per i richiedenti asilo di rischiare la propria vita attraversando il Mediterraneo o affidandosi ai trafficanti di uomini.

Questo tema è stato ripreso anche dall'ex-ministro tedesco Otto Schilly. La Germania è diventata una sostenitrice di questi progetti e, insieme all'Italia e altri paesi, sta sostenendo soprattutto gli elementi più criticati. Dopo un'iniziale rifiuto della proposta britannica, Schilly ha cambiato posizione, sostenendo apertamente la creazione di grandi centri dove i migranti, intercettati sulla rotta per l'Europa, dovrebbero essere detenuti. In un'intervista, ha spiegato che «ci saranno centri di

<sup>15</sup> WIJNEN, Friso, senior policy advisor, Department of Persons, Migration and Alien Affairs, Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands, nella presentazione della conferenza, organizzata da Oxfam, sull'*International Dimension of EU Asylum*, 19 ottobre 2004, Bruxelles.

<sup>16</sup> NOLL, G., *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones*, op. cit., p. 331.

accoglienza gestiti da un'agenzia dell'UE formata da funzionari di diversi paesi membri. A loro toccherà verificare se ci sono i requisiti secondo la Convenzione di Ginevra perché i rifugiati (sic) non debbano essere rispediti ai loro paesi d'origine. Se non ci sono i requisiti, allora dovranno tornare indietro»<sup>17</sup>. Il piano di Schilly comporta che coloro cui non viene riconosciuto l'asilo siano rimpatriati, mentre quelli riconosciuti restino nell'area di provenienza: «solo in casi eccezionali e solo a nostra discrezione, si può fare un'eccezione alla regola»<sup>18</sup>.

Il governo italiano di Berlusconi fa parte del gruppo di paesi che appoggiano queste iniziative. Tradizionalmente l'Italia non è mai stata benevola con coloro che giungevano dal Nord Africa e da tempo adotta politiche di rimpatrio, anche senza garanzie sul trattamento riservato ai migranti. Di tutti i paesi membri, l'Italia è quella che più velocemente ha attuato la deportazione in Libia delle persone intercettate senza permettere loro di presentare domanda di asilo. Inoltre l'ACNUR e il Consiglio Italiano Rifugiati (CIR) si sono visti rifiutare la possibilità di accedere al campo dove le persone erano trattenute «per motivi di sicurezza»<sup>19</sup>. Prima di tornare al caso Italia-Libia con maggior dettaglio, mi soffermerò invece sull'opposizione incontrata dalle proposte britanniche.

## La coalizione dei contrari

Dopo la presentazione delle proposte alla riunione dei ministri della Giustizia e degli Affari Interni nel giugno 2003, il ministro dell'Immigrazione della Svezia ha criticato aspramente l'iniziativa ed ha espresso sorpresa e stupore per il fatto che Lubbers, ex-Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, le avesse appoggiate<sup>20</sup>. Dopo il G5 del 2004 si è registrata anche l'opposizione di Francia e Spagna, in particolare al piano italo-tedesco. Dominique de Villepin (allora ministro degli Interni) ha annunciato che «per la Francia, è fuori questione accettare campi di transito o di altro tipo»<sup>21</sup>, mentre il ministro spagnolo Antonio Alonso ha detto che i campi non offrono garanzie umanitarie. La Francia rimane contraria a stabilire in Nord Africa i campi di permanenza per i richiedenti asilo, anche se il ministro degli Esteri si è detto favorevole alla creazione di *guichets* in Maghreb, dove i migranti dovrebbero essere ospitati e aiutati a rimpatriare<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> "Süddeutsche Zeitung", 02.08.2004.

<sup>18</sup> "FAZ", 22.07.2004.

<sup>19</sup> *Immigrati, tornano le deportazioni in Libia*, "L'Unità", 17.03.2005.

<sup>20</sup> NOLL, G., *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones*, op. cit., p. 315.

<sup>21</sup> "Le Figaro", 19.10.2004.

<sup>22</sup> "Le Monde", 19/10/2004.

L'opposizione alle proposte britanniche è venuta anche da fuori Europa, in particolare da alcuni paesi che erano stati identificati come potenziali siti per i campi. Dal 2003 si moltiplicano voci sui campi già costruiti (in Croazia) o sui progetti e negoziati in Tanzania, Sudafrica e Ucraina, tutti paesi che ospitano molti rifugiati. Per alcuni paesi, come Tanzania e Kenya, che accolgono già da molto tempo campi per rifugiati ricevere un supporto supplementare per tali campi rappresenta un obiettivo di breve e medio periodo. Comunque, la funzione primaria dei campi – dalla protezione, all'esame delle domande di asilo e alla detenzione pre-rimpatrio degli ospiti – potrebbe a lungo termine destabilizzare le strutture già fragili e rendere i campi molto pericolosi per gli "ospiti".

È difficile vedere come queste proposte possano rappresentare una soluzione a situazioni che sono giudicate non desiderabili sia per gli stati ospitanti che per i rifugiati. La Tanzania, per esempio, è coinvolta in almeno due progetti promossi dal governo olandese e dall'ACNUR. Il ministero degli Interni britannico ha suggerito la costruzione di campi in Tanzania per ospitare i richiedenti asilo somali respinti dal Regno Unito e tutti quelli che dichiarano di essere somali. Secondo un articolo apparso sul "Guardian", il Regno Unito ha proposto come incentivo quattro milioni di sterline (circa sei milioni di euro). Comunque, nell'aprile 2004, Peter Kallaghe, assistente del presidente Mkapa, ha dichiarato che l'idea sarebbe difficilmente accettata in Tanzania, dal momento che già ospita una popolazione di 400.000 rifugiati. Sembra inoltre che ci sia stato un certo risentimento per il fatto che il governo britannico non ha consultato quello della Tanzania prima di rendere pubblici i suoi piani. Poco dopo il ministero degli Interni britannico ha annunciato che questi ultimi erano stati abbandonati.

Ad ogni modo è importante sottolineare che, mentre le proposte rimangono proposte, continuano comunque ad esprimere idee che ostinatamente riemergono in superficie. Sebbene occasionalmente si aprano tavoli di discussione sui temi dello sviluppo come risposta alle cause primarie dell'immigrazione, gli stati membri dell'UE sono alla ricerca di soluzioni rapide per bloccare le persone che vogliono entrare nei loro territori per ricevere protezione o per cercare lavoro e si preparano concretamente le misure per realizzare tali progetti.

## **Realizzazioni sul terreno: Libia e Marocco**

Mentre si diffondono voci sulla presenza di campi in Europa dell'est e in Africa orientale, due paesi si presentano come candidati ideali: Libia e Marocco. Entrambi sono importanti paesi di transito per i migranti dalla regione sub-sahariana e un loro maggior impegno nel controllo delle frontiere, nella detenzione e nel rimpatrio degli stranieri-

ri entrati illegalmente nel loro territorio e nella accettazione di coloro che, transitati sul loro territorio, sono giunti in Europa, porterebbe ad una drastica riduzione delle presenze nell'UE. Sono aperti negoziati con entrambi i paesi, che hanno già accettato persone deportate da stati membri dell'UE.

Libia e Marocco, inoltre, sono due dei cinque paesi del Maghreb coinvolti nei progetti di ACNUR e UE. Questi progetti si muovono in tre direzioni: incoraggiare i paesi della regione a costruire un sistema comune di intercettazione e salvataggio nel Mediterraneo; formare i funzionari di questi paesi ai diritti umani e fare una mappa delle provenienze, destinazioni e rotte di coloro che attraversano i loro territori. Finora in entrambi i paesi ci sono stati pochi progressi nel perseguimento di tali obiettivi. I progressi stanno invece avvenendo al di fuori di questo quadro comunitario, attraverso accordi bilaterali con singoli stati membri. Nel 2004 Tony Blair, primo ministro britannico, è stato in visita ufficiale da Gheddafi dopo che questi aveva pubblicamente rinunciato al suo programma di riarmo nucleare.

Nello stesso anno Italia e Germania hanno sostenuto l'idea dei campi in Nord Africa nonostante l'opposizione delle organizzazioni non governative e di alcuni paesi membri dell'UE. L'Italia, in nome delle strette relazioni con la Libia, ha esercitato forti pressioni presso l'UE perché le sanzioni contro il paese nordafricano fossero riviste ed alleggiate per ragioni di opportunità economica e commerciale, ma anche per rendere possibile l'invio di maggiori risorse per arginare i flussi migratori verso l'Italia. Il 24 agosto 2004 i due paesi hanno raggiunto un accordo per il contrasto "all'immigrazione illegale". La Libia ha così accettato di controllare i suoi confini nella regione del Sahara e di ostacolare l'immigrazione dal sud. Berlusconi, dal canto suo, ha dichiarato che la cooperazione tra Italia e Libia costituisce un modello per la lotta all'immigrazione illegale e dovrebbe fungere da esempio per le relazioni tra Europa e Africa<sup>28</sup>. L'Italia ha seguito con la Libia la stessa strategia della carota e del bastone, adoperata anche con paesi come Marocco e Tunisia, scambiando aiuti materiali e finanziari con accordi di riammissione. Alla fine di settembre 2004, il ministro degli Interni Pisanu soddisfatto per la revoca delle sanzioni alla Libia, ha ricordato che questo permetterà all'Italia di vendere a Gheddafi aeroplani, navi, elicotteri e fuoristrada, necessari per fermare il traffico d'immigrati illegali. Diversamente dalle altre proposte già menzionate, le iniziative italo-tedesche sono entrate in vigore rapidamente. «*La cooperazione con la Libia sta andando decisamente bene* – ha riferito Pisanu – e nel 2005 le autorità libiche hanno bloccato non meno di 40mila migranti clande-

<sup>28</sup> "L'Espresso", 17/03/2005.

stini che si accingevano a partire per l'Italia, hanno sgominato 45 organizzazioni criminali, denunciato 5.300 persone, hanno sequestrato un gran numero di mezzi di trasporto di terra e di mare<sup>24</sup>. La più importante deportazione effettuata dall'Italia verso la Libia è avvenuta nell'ottobre 2004, quando quest'ultima ha accettato 1.000 persone dall'isola di Lampedusa e, non essendo vincolata dalla Convenzione di Ginevra, che non ha firmato, le ha deportate a sua volta in Egitto e Nigeria. Il trasferimento è avvenuto senza alcuna verifica sull'intenzione da parte degli espulsi di presentare domanda di asilo. La persone rispedite in Libia erano già arrivate sul territorio italiano e quindi – se l'avessero voluto – avrebbero dovuto avere accesso alle procedure di asilo. Nonostante questa obiezione sollevata dalle organizzazioni non governative e di difesa dei diritti umani le deportazioni sono continuate. Amnesty International ha per tre volte richiesto che la Commissione Europea prendesse posizione su quanto stava accadendo e che rompesse il silenzio<sup>25</sup>. Più recentemente Amnesty ha condannato il protocollo d'intesa tra Gran Bretagna e Libia, nel quale quest'ultima si è impegnata a non torturare o uccidere coloro che sono deportati sul suo territorio<sup>26</sup>. Nell'annunciare il protocollo Charles Clarke, ha dichiarato che l'accordo con la Libia dimostra che si stanno facendo progressi nel concludere accordi che permetteranno la deportazione sicura di cittadini stranieri.

Si potrebbe dire che la situazione della Libia è molto diversa da quella di altri paesi coinvolti nei progetti pilota che si stanno realizzando in altre parti del continente africano. La Libia non è firmataria della Convenzione di Ginevra, non ha procedure di asilo e le operazioni sono svolte in maniera brutale e approssimativa. L'ACNUR, con il finanziamento della Commissione Europea, sta comunque organizzando corsi di formazione per i funzionari libici e l'*Agenda for Protection* impegna l'ACNUR a incoraggiare la Libia affinché aderisca alla Convenzione di Ginevra e stabilisca le procedure d'asilo.

La diversa situazione del Marocco è dovuta al fatto che questo paese ha firmato la Convenzione di Ginevra nel 1956 ed ha ratificato i protocolli di New York nel 1971. Il paese maghrebino, diversamente da molti paesi membri dell'UE, è anche firmatario della Convenzione per i

<sup>24</sup> Conferenza stampa sull'immigrazione clandestina del 19.1.2006 accessibile su <http://www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=21831>.

<sup>25</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Letter to Frattini*, accessibile su [http://www.amnesty-eu.org/static/documents/letters\\_2005/B456\\_Letter-to\\_Frattini\\_Italian\\_expulsions.pdf](http://www.amnesty-eu.org/static/documents/letters_2005/B456_Letter-to_Frattini_Italian_expulsions.pdf), 2005 (visitato il 24 marzo 2005).

<sup>26</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Reaction to news of UK 'No torture' deal with Libya*. News release del 18 ottobre 2005, accessibile su: <http://www.amnesty.org.uk/news/press/16488.shtml>.

Diritti del Lavoratori Migranti e delle loro Famiglie<sup>27</sup>. L'11 novembre 2003 il Marocco ha anche approvato una legge che regola l'entrata e la residenza degli stranieri<sup>28</sup>. Belguendouz sostiene che questa legge è una risposta a pressioni esterne, un tentativo di adattare la legislazione marocchina sull'immigrazione alle regole fissate dal trattato di Schengen, e che, con la sua approvazione, ci si sta inchinando alle pressioni dell'UE, che «ha assegnato al Marocco il ruolo di poliziotto europeo del Nord Africa»<sup>29</sup>.

Questa legge rende il Marocco partner "legittimo" e quindi interessante per i membri dell'UE impegnati nel tentativo di controllare le migrazioni. Inoltre le due enclave spagnole di Ceuta e Melilla hanno già evidenziato un alto livello di cooperazione tra la Spagna ed il Marocco che, per accreditarsi come buon vicino, ha accettato di riammettere sul suo territorio coloro che sono trovati dall'altro lato del confine. Dal febbraio 2004 Marocco e Spagna hanno cominciato a svolgere pattugliamenti navali congiunti con l'intento di intercettare le barche dei migranti. Da tale collaborazione delle autorità marocchine con il Servizio Spagnolo di Vigilanza degli Stretti (SIVE), ci si aspetta un impatto sulla lotta all'immigrazione illegale<sup>30</sup>.

Se non esistono campi "formali" per la detenzione degli stranieri in Marocco, ci sono diversi campi "informali" nei più importanti punti di entrata e uscita dal paese, come nei pressi di Ceuta e Melilla e al confine con l'Algeria vicino ad Oujda, dove le persone sono deportate e rimpatriate, e a Laayoune, punto di partenza per le isole Canarie, soprattutto da quando, a causa della sorveglianza, è diventato più difficile partire da Tangeri.

Ci sono anche campi vicino alle città maggiori, dove le persone cercano lavoro per mantenersi e per pagare il viaggio di ritorno. CIMADE, un'organizzazione di difesa dei diritti dei migranti, ha pubblicato nel 2004 un rapporto "sulla situazione allarmante dei migranti della regione sub-sahariana in transito nel Marocco e sulle conseguenze delle

<sup>27</sup> LINDSTROM, Channe, *Report on the Situation of Refugees in Morocco for the Forced Migration and Refugee Studies Programme*. Cairo, American University of Cairo, 2002. Accessibile su <http://www.aucegypt.edu/academic/fmrs/Reports/morocco.pdf> (visitato il 29 marzo 2005).

<sup>28</sup> Si veda la «loi marocaine n. 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc à l'émigration et l'immigration irrégulières du 11 Novembre 2003».

<sup>29</sup> BELGUENDOZ, Abdelkrim, *Le Maroc non Africain, gendarme de l'Europe? Alerte au projet de loi no. 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, à l'émigration et l'immigration irrégulière*. Salé (Maroc), Imprimerie Beni Snassen, 2003.

<sup>30</sup> BALDWIN-EDWARDS, Martin, *The Changing Mosaic of Mediterranean Migrations*, «Migration Information Source», disponibile su <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=230>, 2004 (visitato il 29 marzo 2005).

politiche europee<sup>31</sup>. Nel rapporto sono esaminate le condizioni di vita in tre di questi campi: Gourougou, Belyounech e Oujda. Secondo il rapporto in questi campi vivono anche persone che sono già state riconosciute rifugiate dall'ACNUR in Mali e Guinea e molte altre che, se avessero avuto l'opportunità di fare domanda di asilo, avrebbero avuto i titoli per ottenerlo. Il 53,6% degli intervistati ha lasciato il paese d'origine più di due anni prima e in media ha vissuto almeno un anno in Marocco. Molti residenti nei campi sono poveri, senza risorse sufficienti per pagare il viaggio e coloro che avevano i soldi al momento della partenza dal paese d'origine sono stati vittima dei trafficanti che li hanno truffati<sup>32</sup>. A gennaio 2005, pochi giorni prima della visita del re di Spagna, la polizia marocchina ha fatto irruzione a Gourougou distruggendo le baracche e deportando i residenti in Algeria. Il mese successivo, la polizia ha circondato la foresta di Belyounech, dove circa 1.000 persone cercavano rifugio, non permettendo il rientro di coloro che erano usciti a cercare cibo. Ad ogni modo, queste misure difficilmente potranno avere effetti di lungo periodo, proprio come le deportazioni in Libia. CIMADE riporta che più della metà degli intervistati era già stata deportata ed era tornata, in alcuni casi, anche sette volte di seguito.

I campi in Marocco non sono chiusi e non c'è alcuna intenzione di offrire protezione o di esaminare le domande dei residenti. I campi non sono gestiti nell'interesse di nessuno. Si sono sviluppati spontaneamente, quando gruppi di persone si sono unite per trovare un rifugio e per scambiare informazioni. L'ironia è che ai migranti non è consentito costruire i propri campi, ma presto potrebbero finire incarcerati in quelli creati dal Marocco per far piacere agli stati dell'UE.

Nel 2003 il Marocco ha dichiarato di avere impedito 32.000 casi di migrazione illegale in Spagna; di questi solo la metà era marocchina. Tra novembre 2003 e gennaio 2004, circa 1.500 migranti sono stati deportati – via aerea – a Lagos: non tutti, però, erano nigeriani<sup>33</sup>. Nel 2005, altri voli sono stati organizzati (questa volta in Senegal e Mali) e MSF (Medici Senza Frontiere) ha riferito di aver trovato circa cinquecento persone che erano state condotte nel deserto a diciotto miglia dal remoto villaggio marocchino di El Aouina-Souatar e abbandonati lì<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> CIMADE, *La situation alarmante des migrants sub-sahariens en transit au Maroc et les conséquences des politiques de l'Union Européenne*. Paris, CIMADE, 2004.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>33</sup> BRISCOE, Ivan, *Dreaming of Spain; Migration and Morocco*. Accessibile su: <http://www.opendemocracy.org.uk/debates/article-2-103-1919.jsp>, 2004 (visitato il 29 marzo 2005).

<sup>34</sup> MSF, *In southern Morocco, more than 500 immigrants have been abandoned and left to fend for themselves after being expelled from Ceuta and Melilla*. Press

Tra agosto e settembre 2005 molti migranti hanno forzato gli sbarramenti nel tentativo di entrare nelle enclavi spagnole di Ceuta e Melilla. Le forze spagnole e marocchine hanno risposto con le armi e almeno undici persone sono decedute, provocando le proteste di numerose ONG internazionali<sup>35</sup>.

Tenuto conto della difficile relazione del Marocco con l'ACNUR, della sua fama di disconoscere lo status dei rifugiati, del recente uso delle armi contro i migranti e dell'abbandono nel deserto di centinaia di persone, è probabile che questo paese continuerà ad esercitare solo un superficiale esame delle domande di asilo e ad attuare il rimpatrio veloce in paesi come Algeria, Nigeria, Senegal o Mali senza alcun riguardo per la provenienza delle persone ed i loro reali bisogni di protezione.

## Il “nuovo paradigma di asilo”: tra novità e continuità

Sebbene un certo numero di studiosi abbia sottolineato le novità dell'emergente paradigma, in realtà è possibile risalire ai precedenti di molti elementi che lo caratterizzano. È vero che il contesto politico è mutato negli ultimi venti anni. La fine della Guerra Fredda ha infatti segnato un passaggio drammatico e reale nelle relazioni internazionali, portandoci un mondo più instabile ed imprevedibile. Dal tempo in cui le relazioni internazionali erano, e potevano essere, condotte solo all'interno del quadro determinato dall'esistenza di due blocchi contrapposti, ora ci troviamo in una situazione in cui rimangono la paura, ma non le “certezze” della Guerra Fredda. Una delle conseguenza della fine di quest'ultima e della dissoluzione della Cortina di ferro è stata l'apertura di nuove rotte e destinazioni per la mobilità di una parte significativa della popolazione mondiale.

Allo stesso tempo si è verificata una rivoluzione dei trasporti e delle comunicazioni, che, anche se non ha alleviato la povertà, ha reso i viaggi di lunga distanza alla portata (e nell'immaginario) di molti poveri.

D'altra parte, le nuove tecnologie d'identificazione ed i sistemi di controllo computerizzato degli spostamenti promettono di rintracciare, monitorare e controllare le persone e questa prospettiva risulta allo stesso tempo seducente e pericolosa per ogni governo. Con passaporti leggibili dalle macchine, lettori dell'iride, impronte digitali, braccialetti

release, 7.10.2005, su: [http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectId=CB96C938-E018-0C72-09798CE0BD3E6548&component=toolkit.pressrelease&method=full\\_html](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectId=CB96C938-E018-0C72-09798CE0BD3E6548&component=toolkit.pressrelease&method=full_html).

<sup>35</sup> Si veda il comunicato stampa di AMNESTY INTERNATIONAL, *ESPAGNE / MAROC: Les autorités doivent être tenues responsables des violations des droits fondamentaux des migrants*, Index AI: EUR 41/016/2005 – EFAI, accessibile su: <http://ara.amnesty.org/library/fra-esp/news>.

trasmittenti e telecamere a circuito chiuso, alcuni paesi come il Regno Unito sembrano convinti di poter controllare i movimenti dentro e fuori dal proprio territorio<sup>36</sup>. Essi inoltre ritengono che, per esempio, l'introduzione delle carte d'identità renderebbe molto più semplice la sorveglianza dei migranti presenti sul territorio nazionale e del loro accesso alle risorse. Se questo tipo di tecnologia potesse essere condivisa con paesi di transito o cuscinetto allora il livello di controllo risulterebbe ulteriormente rafforzato. Questo già accade con paesi come Italia e Germania che inviano soldi, materiali e personale in Albania, Libia ed altri paesi di transito. Ad ogni modo anche in passato i passaporti e le carte di identità sembravano promettere maggiore controllo, ma in ogni occasione la tecnologia ha anche fornito la scappatoia alle barriere erette.

Dal punto di vista linguistico abbiamo assistito alla sostituzione del termine "controllo" con quello di "gestione"<sup>37</sup>, un termine che appariva in qualche modo più benigno, anche se ultimamente assistiamo al ritorno in forze della retorica del "controllo"<sup>38</sup>. La retorica della "gestione dei flussi migratori" riconosce nella migrazione qualcosa di positivo, ma, allo stesso tempo, lo considera un fenomeno che può e deve essere gestito. Invece, come ha evidenziato Crisp, «i movimenti migratori che coinvolgono rifugiati e richiedenti asilo sono spesso caotici e imprevedibili... La nozione invece di "gestione della migrazione" si presenta circondata da un alone tecnocratico rassicurante, ma noi possiamo affermare con certezza che la realtà è considerevolmente più complessa, controversa e costosa di quanto il concetto implichi»<sup>39</sup>.

Questa preferenza per un linguaggio di "gestione" e "controllo" ha, entro certi limiti, occultato il discorso sulle misure preventive da adottare per affrontare "alla radice" le cause della migrazione. Ora l'attenzione è centrata soprattutto sul contenimento dei rifugiati nelle regioni d'origine. Eppure, i campi come istituzioni hanno una lunga storia, anche se la parola campo sembra caratterizzare un fenomeno temporaneo, una risposta *ad hoc* ad un evento inaspettato, che si reputa

<sup>36</sup> HOME OFFICE, *Controlling our Borders: Making Migration Work for Britain*. London, Home Office, 2005.

<sup>37</sup> Cf. BENTLEY, Tom; BUONFINO, Alessandra; VEENKAMP, Theo, *People Flow: Managing migration in a New European Commonwealth*, 2003. Accessibile su: [www.demos.co.uk](http://www.demos.co.uk) (visitato il 28 marzo 2005). Cfr. SPENCER, Sarah (ed.), *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, special issue of «Political Quarterly», Oxford, Blackwell, 2004.

<sup>38</sup> Si veda, per esempio, HOME OFFICE, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*. London, Home Office, 2002; HOME OFFICE, *Fairer, Faster and Firmer; A Modern Approach to Immigration and Asylum*. London, Home Office, 1998.

<sup>39</sup> CRISP, Jeff, *A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime*. UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper No. 100. Geneva, UNHCR, 2004.

essere eccezionale e risolvibile. I campi troppo spesso mettono radici, sviluppano una vita ed un'identità propria. Quello che non è così chiaro è se i paesi europei, che stanno facendo pressione su altri paesi perché creino o espandano i campi nei loro territori, vedano questi campi come installazioni temporanee o permanenti.

Sembra che le pressioni esercitate, da sempre, sui paesi in via di sviluppo per contenere i rifugiati nella regione stiano trovando in questa fase un modo di coalizzarsi e di realizzarsi pienamente. Da alcuni anni i governi europei hanno adoperato la strategia della carota e del bastone nelle politiche sull'immigrazione, compreso quelle di asilo, promettendo aiuti e quote di ingresso in cambio di accordi di riammissione. Le politiche di accoglienza di alcuni di questi paesi in via di sviluppo stanno cambiando, in particolare da quando i paesi europei che esercitano le pressioni sembrano poco preoccupati dal rispetto dei diritti umani e chiudono un occhio (e spesso tutti e due) sulle azioni della polizia e delle forze armate che respingono i migranti oltre i confini del Sahara.

Infine anche l'esame delle domande di asilo fuori dal territorio non è una cosa nuova. Sebbene tradizionalmente legata a crisi specifiche e nel contesto di operazioni di re-insediamento, l'ACNUR conduce, da tempo, l'esame delle richieste nel paese di primo asilo in vista dell'assegnazione di quote di rifugiati a paesi terzi, come l'Australia, il Canada o gli USA in base a criteri spesso discrezionali. Forse l'esempio più famoso di questo tipo di strategia è rappresentato dai rifugiati vietnamiti trattenuti in campi per decenni. Quello che appare nuovo nelle proposte recenti è la dichiarata e palese intenzione di rispedito indietro persone che sono arrivate sul territorio di paesi membri dell'Unione Europea senza esaminare le loro domande di asilo in loco. In fondo quello che suscita più preoccupazione è l'abbandono in pratica del principio di *non-refoulement*, per il quale nessuno dovrebbe essere rispedito alle frontiere di territori dove la sua vita e libertà potrebbero essere minacciati per motivi di razza, religione, nazionalità e appartenenza ad un particolare gruppo sociale o opinione politica. Quale che sia la retorica di impegno a rispettare la Convenzione di Ginevra del 1951, la realtà sembra muoversi in una direzione molto diversa.

## **Quale relazione tra retorica e realtà?**

La retorica varia enormemente. Da un lato, parla agli elettorati nazionali del bisogno di ridurre il numero dei richiedenti asilo (o degli ingressi di clandestini), impedendo loro di giungere sul territorio dell'UE. Dall'altra, affronta il bisogno di migliorare le infrastrutture di asilo

nelle regioni d'origine, in modo che quelli che scappano possano trovare protezione più velocemente e senza il rischio di lunghi e pericolosi viaggi. Il discorso del controllo si ritiene faccia breccia negli elettorati nazionali, ma è accolto con ostilità da coloro che in questi paesi sono coinvolti nella protezione dei rifugiati. Essi infatti vedono l'impegno alla protezione sottomesso al desiderio di controllo che, tramite nuove tecnologie, si preoccupa molto poco di promuovere lo sviluppo, la protezione ed il rispetto dei diritti umani.

L'altro discorso – riguardante la promozione delle capacità dei paesi di gestire i flussi, l'universalizzazione della Convenzione di Ginevra, la creazione di infrastrutture nei paesi che ricevono più rifugiati per favorire "soluzioni durature" – dovrebbe attrarre entrambi i campi: quello dei difensori dei rifugiati e quello dei difensori del controllo, dal momento che entrambi desiderano, da prospettive diverse, ridurre le spinte migratorie.

Ci potrebbero volere anni prima che le politiche di contenimento nelle regioni d'origine che si stanno sviluppando siano istituzionalizzate all'interno dell'UE, ma comunque stanno prendendo forma e sono implementate poco alla volta senza coerenza e cooperazione.

Quando la "visione" è rigettata, non è per questo abbandonata: si lanciano invece progetti pilota o esplorativi oppure si cerca di trasformare strutture già esistenti così che, in pochi anni, ci si accorge che quello che era stato respinto è divenuto una realtà acquisita. Certe iniziative vengono portate avanti al di fuori del quadro politico comune e sono promosse discretamente e silenziosamente da uomini e donne che agiscono al di fuori del pubblico scrutinio ... Ma una volta creati i campi tendono comunque a diventare una norma, da cui è difficile poi affrancarsi.

La mancanza di visibilità non è solo un problema in termini politici, ma anche in termini pratici. Molti campi si trovano in luoghi desolati e isolati. I campi si sviluppano ai confini di città e porti e, in generale, i governi preferiscono situarli a distanza dalla popolazione locale, perché questa non sappia quanto succede in questi luoghi. Di fatto, se è già difficile sensibilizzare la popolazione dei paesi ricchi ad interessarsi della povertà o degli abusi quando questi sono visibili, lo è ancor più quando tali violazioni sono sconosciute. Confinare le persone nei campi significa renderle più "invisibili" e vulnerabili.

Inoltre c'è il pericolo reale che l'esistenza di "aree protette" nelle regioni d'origine sia usata dagli Stati per declinare le loro responsabilità nei confronti di coloro che arrivano nel loro territorio e fanno richiesta di asilo. Rispedendo al mittente – i presunti paesi di primo asilo – i "possibili" rifugiati crescerà il numero dei "rifugiati in orbita" che finendo in paesi, come la Libia, in cui non si garantiscono adeguati standard di protezione e assistenza non saranno responsabilità di nessuno.

Nonostante il lavoro di accademici, esperti di organizzazioni internazionali e ONG, di alcuni funzionari e ministeri, nonostante la retorica riconosca l'importanza di un approccio olistico che coinvolga politiche coordinate per rispondere ai conflitti, al sottosviluppo, all'instabilità politica ed economica, i governi europei continuano a definire il "problema" prevalentemente come una problema di controllo e tutte le strategie che si sviluppano ruotano intorno alla protezione del diritto di decidere chi può o non entrare nel loro territorio e a che condizioni. Mentre continuano ad esserci quelli che sostengono che i governi dovrebbero affrontare le cause profonde, come la povertà, la guerra, gli abusi dei diritti umani<sup>40</sup>, altri affermano che bisognerebbe capire la prospettiva degli Stati e sviluppare soluzioni che tali Stati possano trovare accettabili e che abbiano la possibilità di essere realizzate<sup>41</sup>.

Nel 1990 James Hathaway asseriva che era importante capire cosa guidava la politica dei governi per poter presentare soluzioni a problemi reali e quindi migliorare la protezione dei rifugiati. A quel tempo la soluzione proposta agli Stati recalcitranti era la "protezione temporanea". Si riteneva infatti che gli Stati avrebbero trovato questa soluzione più appetibile e che questo li avrebbe incoraggiati ad accogliere più rifugiati. Furono date assicurazioni che la protezione temporanea sarebbe stata complementare, e non sostitutiva, ai sistemi di protezione esistenti. C'è una importante lezione da imparare da questa strategia di proporre politiche modellate sulle preoccupazioni degli Stati. Era chiaro in quel periodo che questi ultimi avrebbero usato la protezione temporanea come una scusa per superare quella che era diventata de facto una protezione permanente. Quindici anni dopo la stessa retorica è adoperata per i centri di transito in Nord Africa, che sono definiti dai ministri della Giustizia e degli Affari Interni come «non alternativi ma complementari al sistema di asilo europeo»<sup>42</sup>. La lezione da imparare nel dibattito sulla protezione temporanea è quella di non fidarsi.

Sembra esserci accordo tra le ONG e gli studiosi che, in varie forme e modi, i campi per l'esame delle domande di asilo, per la detenzione e il contenimento dei migranti diventeranno una realtà. Il campo è un fe-

<sup>40</sup> Per esempio, CASTLES, Stephen; CRAWLEY, Heaven; LOUGHNA, Sean, *States of Conflict: Causes and patterns of forced migration to the EU and policy responses*. London, Institute for Public Policy Research, 2000; CRAWLEY, Heaven, *The UK, the EU and Forced Migration*. Commissioned Paper for Refugee Studies Centre Research Consultancy on "Developing DFID's Policy Approach to refugees, Asylum Seekers and Internally Displaced People". Relazione non pubblicata.

<sup>41</sup> HATHAWAY, James, *A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*, «Harvard International Law Journal», XXXI, 1, 1990, pp. 129-183.

<sup>42</sup> CIMADE, *La situation alarmante des migrants sub-sahariens en transit au Maroc et les conséquences des politiques de l'Union Européenne*, op. cit., p. 10.

nomeno che tradizionalmente è stato associato con situazioni eccezionali e che quindi dovrebbe essere temporaneo in attesa di una soluzione permanente. Invece diventa esso stesso tale soluzione, perché l'interesse dello Stato si afferma su quello delle persone.

LIZA SCHUSTER

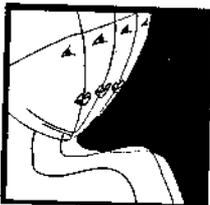
[l.schuster@city.ac.uk](mailto:l.schuster@city.ac.uk)

*Department of Sociology – London*

*Traduzione dall'inglese di Nando Sigona*

## **Abstract**

In recent years, forced migration scholars have begun to ask whether we are seeing the emergence of a New Asylum Paradigm around the current (or resurgent) debate on “in-region asylum processing”, “regional protection zones” and “transit processing centres”. Although similar ideas have been around in various forms for some time, there appears currently to be a convergence of thinking, seen in debates within the EU, the UNHCR’s Convention Plus, the British government’s proposal on “new” approaches to asylum seekers and related proposals from the German and Italian governments. This article looks briefly at the discussions around processing centres, which seem to focus attention on whether a New Asylum Paradigm is emerging, and to explore developments on the ground, asking to what extent alleged novelties constitute a new, or a single, paradigm. We suggest that although there are apparently competing, conflicting and contradictory proposals and projects on the table, in fact a common logic underpins all of them. Following a sketch of the different proposals we consider the positions of some of the states involved in these developments. We then examine what’s happening on the ground in two states targeted as potential partners in the proposals – Libya and Morocco. In the last section of the paper, the significance, novelty and dangers of the proposals are evaluated.



# MIGRATIONS SOCIÉTÉ

La revue bimestrielle d'analyse et de débat  
sur les migrations en France et en Europe

Janvier - février 2006 vol. 18 - n° 103 176 p.

**ÉDITORIAL :** Se tailler un costume de président dans la chair du migrant

*Vincent Geisser*

## ARTICLES

\* Genre et réseaux migratoires. Jalons pour une approche institutionnaliste des nouvelles migrations chinoises

*Carine Pina-Guerassimoff*

\* Jeunes militaires français d'origine étrangère. De la différenciation entre co-membres : à propos de quelques parcours de outsiders. Premiers témoignages, premiers enseignements

*Saïd Haddad*

\* Les quotas dans la politique d'immigration européenne

\* Du sommet de Tampere au programme de La Haye

*Frédéric Coste*

\* La partance féminine vers l'occident marocain. L'attractivité ambivalente d'une ville-monde : le cas de Casablanca

*Brahim Labari*

**DOSSIER :** De la chanson populaire maghrébine au rap des cités : un parcours migratoire (coordonné par Yvan Gastaut)

\* Introduction

*Yvan Gastaut*

\* Chansons et chanteurs maghrébins en France (1920-1986)

*Yvan Gastaut*

\* Les scopitones maghrébins, un reflet de l'immigration maghrébine en France ?

*Jean-Charles Scagnetti*

\* L'expression musicale des enfants de l'immigration algérienne, 1980-1988

*Naïma Yahie*

\* Genèse du hip-hop et rapports sociaux dans les cités. Le cas de City Force à Toulouse

*Sami Zegnani*

\* Bibliographie sélective

*Christine Pelloquin*

## \* NOTE DE LECTURE

\* Immigrants, Who are you ? Research on Immigrants in Slovenia (de Mojca Pajnik, Petra Lesjak-Tusek, Marta Gregorcic)

*Mirjana Morokvasic*

## DOCUMENTATION

*Christine 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](mailto:ciemiparis@wanadoo.fr) / Siteweb : [www.ciemf.org](http://www.ciemf.org)  
France : 42 Euro Étranger : 52 Euro Soutien : 70 Euro Ce numéro : 11 Euro

## Nuove pratiche di territorializzazione del diritto d'asilo e governo della circolazione nell'Unione Europea. Le frontiere esterne dell'Unione Europea

In un trattato sulle frontiere del 1907, Lord Curzon descriveva le "marche" che avevano protetto le terre tedesche dagli slavi e dai magiari e che, tagliando longitudinalmente l'Europa, si erano distese dal Baltico all'Adriatico, prima di acquisire un'esistenza nazionale autonoma diventando parte dell'Impero, come nel caso del Brandeburgo, o Stati indipendenti della Federazione Germanica dopo il 1815<sup>1</sup>. Le "marche" erano territori organizzati secondo un sistema militare semi-permanente dispiegato a difesa di quelle che venivano individuate come linee di frontiera. I manuali classici della geografia politica del secolo scorso, nei capitoli dedicati ai confini, affiancavano quasi sempre alle "marche" gli "Stati cuscinetto" (*buffer states*) per la loro analoga funzione di impedire la continuità tra frontiere potenzialmente conflittuali, di custodire risorse oggetto di aspirazione da parte di potenze contendenti o di essere collocati sulla via di avanzata di un nemico<sup>2</sup>.

Nonostante quegli stessi manuali dubitassero che, già dalla metà del XX secolo, la qualifica di "Stato cuscinetto" potesse essere pienamente riferita ad alcuno Stato, questa è stata restituita all'uso comune dal dibattito sul diritto d'asilo dell'ultimo decennio. E, più precisamente, da quando la Germania, introducendo nel 1993 la presunzione legislativa dei "paesi terzi sicuri", ha cominciato a respingere i profughi e i richiedenti asilo al di là del confine orientale da cui provenivano. Anche l'immagine delle "marche", che un tempo si estendevano a occidente del fiume Oder, ci viene restituita dalle nuove frontiere orientali

<sup>1</sup> CURZON, George, *Frontiers*. Oxford, Oxford University Press, 1908, p. 27.

<sup>2</sup> JONES, Stephen Barr, *Boundary-making. A Handbook for Statesman, Treaty Editors and Boundary Commissioners*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945, p. 17.

dell'Unione europea: fortificate grazie ai fondi del programma Phare<sup>3</sup> con torrette di guardia e nuove stazioni di polizia (una ogni 22 chilometri, nel caso della Polonia), equipaggiate con lampade a infrarossi per i pattugliamenti notturni, elicotteri ed altri moderni strumenti di controllo e difesa<sup>4</sup>. L'area militarizzata si è spostata ora lungo il fiume Bug, ma, anche in questo caso, non si tratta della semplice fortificazione di una linea frontaliera – di cui il confine convenzionale, secondo quanto già affermava Friedrich Ratzel<sup>5</sup>, non rappresenta altro che l'astrazione figurativa – ma di una precisa tecnica di governo del territorio. È l'immagine che ci viene restituita, questa volta, dai campi costruiti lungo i confini orientali di Polonia e Ungheria, dove vengono radunati i richiedenti asilo provenienti da tutto il paese, e soggetti ora alla «concentrazione in un unico territorio a ciò deputato a livello nazionale»<sup>6</sup>. Alcune ricerche etnografiche hanno messo in luce l'ambiguità che si nasconde dietro alla loro qualifica di campi "aperti". I profughi ed i richiedenti asilo, ufficialmente liberi di andare e venire, se trovati in prossimità di una linea di confine, corrono il rischio di essere respinti dalla polizia di frontiera, che può decidere in merito con ampia discrezionalità e senza alcun controllo giurisdizionale<sup>7</sup>.

L'"informalità" con la quale vengono effettuati i respingimenti verso i paesi limitrofi è stata confermata, pochi giorni dopo la data di ingresso della Polonia nell'Unione europea, da un ufficiale intervistato presso il quartiere generale delle guardie di frontiera di Varsavia, il quale ha ribadito che: «la collaborazione con la polizia ucraina avviene su base informale. Non ci sono accordi particolari, ma ci sono già state operazioni congiunte». Proseguendo l'intervista, a una domanda sulle strutture di detenzione per stranieri costruite lungo i nuovi confini orientali, ha poi risposto che la loro funzione non è quella di trattenere chi proviene dai paesi confinanti: «ucraini e bielorusi possono essere deportati o respinti immediatamente dopo l'ingresso, il problema si presenta con i migranti e i richiedenti asilo che provengono dall'Asia o da altri paesi terzi. In precedenza, le strutture detentive si trovavano lungo

<sup>3</sup> Pologne-Hongrie: Assistance à la reconstruction économique. Per ciò che riguarda specificatamente le frontiere polacche si vedano, in particolare, i capitoli di spesa degli anni 2001 e 2002.

<sup>4</sup> Informazioni tratte dal rapporto *Border Guard in the the process of compliance with European Union's requirements*, curato dal Ministero dell'interno e dell'amministrazione della Polonia e consegnatomi a mano e in forma dattiloscritta nel maggio 2004 da Jarosław Skowroński (portavoce del Ministero).

<sup>5</sup> RATZEL, Friedrich, *Politische Geographie*. München, Oldenbourg, 1897.

<sup>6</sup> DIETRICH, Helmut, *Campi profughi ai nuovi confini esterni. Come si allarga l'Europa*. In: MEZZADRA, Sandro (a cura di), *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni internazionali*. Roma, DeriveApprodi, 2004, pp. 109-121.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

il confine occidentale, perché le persone che tentavano di passare in Germania avevano fatto ingresso legalmente in Polonia. Ora invece ne stiamo costruendo sempre di nuove lungo il confine orientale»<sup>8</sup>. Una mappa pubblicata da un gruppo di inchiesta indipendente sui campi per stranieri in Europa ne indica una decina nella parte orientale della Polonia – su un totale di 23, se si prende in considerazione l'intero territorio<sup>9</sup>. In esse vengono radunati sia i richiedenti asilo in attesa di una decisione sul loro status, sia i migranti “illegali” in attesa di espulsione: tra questi ultimi si trovano anche coloro cui è stato negato lo status di rifugiato o della protezione temporanea<sup>10</sup>. L'elenco coincide solo in minima parte con quello delle nuove strutture per profughi e richiedenti asilo fornito dall'Ufficio per i rimpatri e gli stranieri (la struttura amministrativa con sede a Varsavia che si occupa anche di richieste d'asilo), dove ne vengono enumerate almeno altre otto.

Eppure, la grande invasione da Est paventata dopo il crollo dei regimi comunisti non è mai avvenuta<sup>11</sup>. Un recente rapporto del Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), pubblicato il primo maggio 2004 a un anno dell'allargamento dell'Unione ai dieci nuovi Stati membri, conferma che non vi è stato alcun esodo dalla “nuova” Europa verso quella a quindici<sup>12</sup>. Inoltre, la paura degli slavi e dei magiari non dà conto di una tendenza all’“esternalizzazione” nella gestione delle richieste d'asilo, che non riguarda solo il confine orientale dell'Europa, ma, sempre più spesso anche quello meridionale<sup>13</sup>. Una tendenza che induce a riflettere su come le politiche di gestione dell'asilo e dei movi-

<sup>8</sup> Mirosław Szacitko (ufficiale della polizia di frontiera polacca), intervistato nell'ambito della ricerca da me condotta presso l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole – RSCAS European Forum 2003-2004 – dal titolo *The external borders of European citizenship in the context of EU enlargement*, intervista realizzata a Varsavia nel maggio 2004.

<sup>9</sup> La mappa è disponibile al sito [www.migreurop.org](http://www.migreurop.org).

<sup>10</sup> Quest'ultimo è stato introdotto dalla nuova legge sulla protezione e sull'asilo approvata dalla Polonia nel 2003 (*Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland*, “Journal of Laws”, no. 128, 2003, it. 1176). L'analisi dei testi normativi è stata condotta sulle traduzioni inglesi fornite dall'OCSE, per questa ragione sono state mantenute nel testo le titolazioni in lingua inglese.

<sup>11</sup> Nello stesso senso, ZAGATO, Lauso (2006a), *A Europe of Variable Geometry: Still geometry: still a Winning Model?* In: SADURSKI, Wojciech; CZARNOTA, Adam; KRYGIER, Martin (a cura di), *Spreading Democracy and the Rule of Law? Implications of Enlargement for the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-communist Legal Orders*. Dordrecht, Dordrecht Springer Science, in corso di stampa.

<sup>12</sup> Il rapporto è disponibile nel sito <http://www.diw.de/programme/jsp/presse.jsp?pcode=408>.

<sup>13</sup> Sul tema si veda, in questo stesso fascicolo di «Studi Emigrazione», il contributo di Liza Schuster.

menti di popolazione in genere mettano in luce alcune caratteristiche più generali nell'organizzazione dello spazio politico e giuridico europeo.

Nella sua tradizione filosofico-giuridica il diritto d'asilo è legato al territorio<sup>14</sup>. Si tratta di un gesto d'inclusione in uno spazio giuridicamente e politicamente organizzato su un'estensione territoriale delimitata. Un atto sovrano – perché nella disponibilità delle autorità sovrane su quel medesimo territorio – che deve essere eseguito attraverso la materialità di una *territorializzazione*. È in questo modo che l'asilo denominato, appunto, *territoriale* è stato distinto da quello diplomatico realizzato attraverso la finzione giuridica dell'extraterritorialità. Ed è sempre attorno alla materialità di questa territorializzazione che la dottrina costruisce il diritto d'asilo come un diritto dello Stato che lo concede, distinguendone l'aspettativa da quella definita dal principio di *non refoulement*<sup>15</sup>. Le convenzioni internazionali attribuiscono allo *status* di rifugiato la natura di diritto soggettivo indipendentemente dal riconoscimento di uno Stato, che ha carattere semplicemente dichiaratorio e non costitutivo. Ciò nonostante, rimane probabilmente insuperata la lucidità con la quale già Hannah Arendt ha espresso il problema: «*Ogni tentativo, da parte di conferenze internazionali, di istituire uno status giuridico per gli apolidi è fallito perché nessuno status internazionalmente garantito poteva sostituire il territorio dove cacciare uno straniero indesiderato. [...] L'unico surrogato pratico del territorio nazionale di cui è privo sono sempre stati i campi d'internamento. Già negli anni Trenta questa era l'unica patria che il mondo aveva da offrire all'apolide*»<sup>16</sup>.

Da questo punto di vista, la pratica costante del confinamento di migranti e profughi, accompagnata dalla crescente esternalizzazione delle politiche d'asilo, non rappresenta un semplice riposizionamento dei confini dell'Unione europea, ma segna una frattura nello stesso principio di territorialità. I confini dell'Unione non si spostano a tracciare una nuova linea difensiva oltre la quale respingere chi non è desiderato, ma mutano la loro funzione di demarcare spazi di sovranità distinti ed esclusivi per diventare il sito privilegiato di pratiche di governo, dove la sovranità è spesso condivisa tra attori diversi, nazionali e sopranazionali.

<sup>14</sup> Si veda, ad esempio la ricostruzione di NOIRIEL, Gérard, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993*. Paris, Calmann – Lévy, 1991.

<sup>15</sup> Ad esempio, BELVISI, Francesco, *Il diritto d'asilo tra garanzia dei diritti dell'uomo ed immigrazione nell'Europa comunitaria*, «Sociologia del diritto», 1, 1995, pp. 53-76.

<sup>16</sup> ARENDT, Hannah, *Le origini del totalitarismo*. Torino, Edizioni di Comunità, 1999, p. 394 [edizione originale 1948].

Il dibattito più recente, confortato in questo dalle indicazioni che vengono dai documenti ufficiali dell'Unione europea, accomuna i problemi determinati dalle migrazioni volontarie e da quelle forzate in una prospettiva di *gestione* dei flussi di popolazione, piuttosto che di *controllo*<sup>17</sup>. Non è sulla base di questa considerazione che le politiche d'asilo vengono trattate in questa sede accanto alle politiche di migrazione: essa infatti rischia di appiattire le ragioni della fuga come atto soggettivo di dissenso e insubordinazione sul discrimine istituzionale che di queste stesse ragioni compie il diritto d'asilo come concessione sovrana<sup>18</sup>. È, piuttosto, il legame dell'asilo con il territorio che impone oggi di affrontare una riflessione sulla mutata funzione dei confini europei e di dare conto di un diverso rapporto che la *polis* europea intrattiene con la sua territorialità. La domanda su dove si posizionino e su come si strutturino i confini dell'Europa è, senza dubbio, fondamentale per comprendere alcune delle trasformazioni che hanno subito i dispositivi della sovranità in seguito al processo d'integrazione e di allargamento dell'Europa. Il presente contributo si propone di declinare questa domanda non solo, o non tanto, per indagare quale sia la funzione delle politiche europee di migrazione e asilo – per stabilire se l'Europa si “difenda” o meno dai migranti e dai profughi, secondo la usuale retorica della “fortezza” – ma guardando a come, anche attraverso di esse, l'Europa realizzi l’“efficacia” della sua azione politica «*su una distribuzione spaziale*»<sup>19</sup> che va ben al di là dei territori degli Stati membri.

## Il governo della circolazione

Le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 4-5 novembre 2004 hanno stabilito un nuovo piano quinquennale in materia di migrazioni e asilo – conosciuto come Programma dell'Aja – dove si afferma che una nuova fase per queste politiche è iniziata a partire dal 1° maggio 2004. Il programma introduce il capitolo su *Politica in materia di asilo, migrazione e frontiere* affermando che «*le migrazioni internazionali continueranno*» (paragrafo 1.2) per sottolineare, poi, che sono fenomeni per loro natura “internazionali” e che, come l'asilo, vanno ge-

<sup>17</sup> Ad esempio, VEENKAMP, Theo; BENTLEY, Tom; BUONFINO, Alessandra, *People Flow. Managing Migration in a New European Commonwealth*. London, Demos, 2003.

<sup>18</sup> MOULIER BOUTANG, Yann, *Dalla schiavitù al lavoro salariato*. Roma, manifestolibri, 2002 [edizione originale 1998].

<sup>19</sup> Questi sono i termini in cui Foucault pone le sue riflessioni sul territorio e la gestione della sicurezza nelle lezioni su sicurezza, territorio e popolazione del 1977-78, vedi FOUCAULT, Michel, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*. Paris, Seuil/Gallimard, 2004, p. 16.

stite nella loro dimensione esterna (paragrafo 1.6.1). In questa direzione si prevede, per esempio, che entro il 2005 la questione migrazioni vada inserita nei *Country and Regional Strategy Papers* relativi a tutti i paesi terzi di rilievo e che vengano lanciati i progetti pilota per la *EU-Regional protection programme* in partnership con i paesi terzi e in stretta collaborazione con l'ACNUR<sup>20</sup>. Affermare che le migrazioni contemporanee e l'asilo siano fenomeni internazionali non significa, tuttavia, semplicemente prendere atto che riguardano movimenti di persone tra Stati diversi. Ciò appare scontato e, d'altro canto, si è già fatto cenno al gesto che, tradizionalmente, perfeziona il diritto d'asilo come un diritto dello Stato che lo concede, concretizzandolo in una *territorializzazione*: esso presuppone quindi l'attraversamento di spazi territorialmente limitati e distinti. Al contrario, affermare che le migrazioni e l'asilo sono fenomeni internazionali e che, in quanto tali, vanno gestiti nella loro dimensione esterna significa rinunciare alla *necessità* di questa territorializzazione, a favore di un governo della mobilità che, come si cercherà di mostrare, privilegia gli stessi spazi di circolazione disegnati dai movimenti transfrontalieri.

Il dibattito sull'Europa e sulle trasformazioni del diritto ci ha reso familiari con termini e discorsi come quello sulla "deterritorializzazione". Tale termine, non può, però, essere riferito al venir meno di una dimensione spaziale dei dispositivi della sovranità o delle azioni di governo, ma piuttosto alla recisione di un nesso stabile con una nozione differente quale è quella di territorio: uno spazio precisamente e stabilmente confinato<sup>21</sup>. La costante espansione territoriale dell'Europa ha reciso il nesso tra l'esercizio del potere sovrano e la continuità dell'estensione spaziale su cui insiste. E lo ha fatto, non solo nel trasportare le frontiere degli Stati membri al perimetro esterno e variabile dell'Unione, bensì dando vita a un nuovo concetto di *gestione comune* dei confini che ne ha smembrato gli elementi normativi diffondendone gli effetti all'interno e all'esterno delle delimitazioni territoriali ufficiali<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Presidency conclusions 4/5 November 2004 - 14292/04 Annex I.

<sup>21</sup> Anche in una concezione normativistica dello spazio giuridico come quella di Kelsen la sfera di validità dell'ordinamento è una sfera territorialmente limitata. È questo limite che distingue gli ordinamenti statali da altri ordinamenti sociali come la morale e il diritto internazionale «che pretendono di essere validi dovunque vivano essi umani. Le loro sfere territoriali di validità sono, in linea di principio, illimitate» (KELSEN, Hans, *Teoria generale del diritto e dello Stato*. Milano, Etaslibri, 1994, p. 212 [edizione originale 1945]).

<sup>22</sup> Sul punto WALTERS, William, *Mapping Schengenland: Denaturalizing the Border*, «Environment and Planning D: Society and Space», XX, 5, 2002, pp. 561-580; RIGO, Enrica, *Citizenship at Europe's Borders: Some Reflections on the Post-colonial Condition of Europe in the Context of EU Enlargement*, «Citizenship Studies», IX, 1, 2005, pp. 3-22; PREUSS, Ulrich, et al., *Tradition of Citizenship in the European Union*, «Citizenship Studies», VII, 1, 2003, pp. 3-14.

L'analisi può partire proprio da quello che l'Europa stessa indica e formalizza come il suo spazio giuridico e politico privilegiato, ovvero lo "spazio di libertà sicurezza e giustizia", nel quale sono incluse le politiche di migrazione e asilo. Piuttosto che ripercorrere gli sviluppi che le materie "giustizia e affari interni" hanno avuto nell'ordinamento europeo, una linea d'indagine proficuamente perseguibile è quella che posiziona lo "spazio di libertà sicurezza e giustizia" in relazione ad altri spazi che vedono protagoniste le trasformazioni e l'espansione dei confini esterni dell'Europa. È stato il trattato di Amsterdam del 1999 a "comunitarizzare" le materie di giustizia e affari interni, introducendo nel Trattato CE il titolo IV su "visti, immigrazione ed altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone", e creando l'architettura formale "ibrida" che governa il regime decisionale dello spazio di circolazione europeo e stabilisce un sistema di competenze condivise tra l'Unione e gli Stati membri<sup>23</sup>. Ed è stato, non a caso, il Consiglio di Tampere, sempre del 1999, a determinare le linee delle politiche migratorie e di asilo fino al recente Consiglio dell'Aja del 2004, ad averne dato una definizione "politica" come "spazio di prosperità e pace"<sup>24</sup>. Il trattato di Amsterdam ha inoltre reso "legge comunitaria" gli accordi intergovernativi di Schengen sulla libera circolazione delle persone, quelli noti per aver eliminato i confini interni tra gli Stati membri assicurando la libera circolazione dei cittadini (e delle merci) al prezzo di una fortificazione di quelli esterni. Creando, insomma, quella che da molti è stata definita come la "fortezza Europa". Tuttavia, quello a cui si è dato vita è un sistema deputato alla gestione della circolazione molto più complesso di quello evocato dall'immagine di una fortezza, la quale presuppone un'omogeneità dello spazio interno, garantita da confini stabili, la cui funzione principale è respingere o selezionare l'ingresso di coloro che aspirano a entrarvi.

Per provare a descrivere questo sistema complesso conviene prendere le mosse dalla circostanza prevista dal Trattato di Amsterdam relativa alla realizzazione dello "spazio di libertà sicurezza e giustizia" per il 2004, data certamente simbolica per la firma del Trattato Costituzionale (fortemente compromesso dall'esito negativo delle consultazioni referendarie in Francia e Olanda), ma data ben più significativa per l'allargamento dell'Europa con l'ingresso di dieci nuovi paesi. A detta degli osservatori l'obiettivo di realizzare lo spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" per il 2004 è stato raggiunto. Ciò non si deduce solo dalla

<sup>23</sup> Sul punto NASCIBENE, Bruno, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia in una prospettiva costituzionale europea*. In: ROSSI, Lucia Serena (a cura di), *Il progetto di Trattato-costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*. Milano, Giuffrè, 2004, pp. 273-293.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

fine del regime decisionale transitorio previsto dallo stesso Trattato di Amsterdam che passa dall'unanimità alla maggioranza qualificata nelle misure contro l'immigrazione illegale, l'asilo e la gestione comune dei confini, mentre l'unanimità viene ancora mantenuta per le misure che riguardano le migrazioni legali. Bensì anche dal fatto che nell'ambito delle politiche migratorie si siano adottati documenti importanti nel segno della libera circolazione dei lavoratori stranieri regolarmente e stabilmente residenti all'interno dello "spazio di libertà sicurezza e giustizia". Va sicuramente in questo senso il *Libro Verde sull'approccio dell'EU all'immigrazione economica*<sup>25</sup>, pur criticabile per gli scarsi contenuti, ma soprattutto l'approvazione della direttiva sui residenti di lungo periodo da attuarsi entro il gennaio 2006<sup>26</sup>. Il primo documento non apporta certo innovazioni significative per la comunitarizzazione delle politiche migratorie, perché conferma soltanto l'insistenza sulla competenza degli Stati membri nel determinare le quote d'ingresso per i lavoratori stranieri e propone un "approccio orizzontale" che mira semplicemente ad armonizzare le procedure di ingresso. Le uniche prospettive d'innovazione sono rivolte alle esigenze di particolari gruppi di lavoratori, come gli stagionali o coloro che sono distaccati all'interno di una stessa impresa. Lavoratori, insomma, caratterizzati da un maggior grado di mobilità e da più marcate esigenze di circolazione, per i quali si propongono procedure accelerate e comuni per l'ingresso. Il secondo documento regola invece, per la prima volta, la libertà di circolazione e stabilimento dei lavoratori di paesi terzi all'interno dello spazio Schengen, qualora vi abbiano regolarmente risieduto per almeno cinque anni<sup>27</sup>, e la configura come un diritto soggettivo agibile anche in caso di contrasto con le legislazioni nazionali. La circolazione dei lavoratori migranti – di cui il lavoro si compone per una quota ormai essenziale – è un obiettivo altrettanto importante e strategico per l'Unione quanto la libera circolazione dei cittadini. E non è un caso che documenti significativi per la sua attuazione siano adottati in coincidenza con la più importante espansione che la Comunità e l'Unione abbiano conosciuto dalla loro fondazione. Per la seconda si è perseguita infatti una strategia rivolta "verso l'interno" dello "spazio di libertà sicurezza e giustizia", rafforzandone i confini esterni o diffondendoli sul

<sup>25</sup> COMM(2004)811 definitivo dell'11.1.2005.

<sup>26</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

<sup>27</sup> Nonostante la direttiva parli genericamente dei cittadini dei paesi terzi, esclude dal suo ambito di applicazione gli stranieri soggiornanti sul territorio per motivi di studio, motivi umanitari o per brevi periodi (art. 3). Di fatto la direttiva si applica, quindi, agli stranieri soggiornanti sulla base di un permesso di soggiorno per lavoro e ai loro famigliari.

territorio tramite sistemi comuni di identificazione informatizzati<sup>28</sup>; per realizzare la prima si è invece agito soprattutto “verso l'esterno”.

La gestione della circolazione può essere pienamente attuata solo controllando anche gli spazi da cui la circolazione proviene e attraverso i quali si muove. È questo il senso dell'accentuazione che il Programma dell'Aja pone sulla nuova fase delle politiche europee di asilo e immigrazione, la cui data d'inizio è stata simbolicamente fatta coincidere con quella dell'allargamento europeo del primo maggio 2004. Ne è sicuramente una conferma il fatto che i paesi candidati all'ingresso nell'Unione europea abbiano dovuto adottare integralmente e incondizionatamente l'*acquis* Schengen prima che il processo di adesione fosse concluso. Una condizione non negoziabile, che da altri è stata definita “ipocrita”<sup>29</sup> in considerazione della cosiddetta architettura a “geometria variabile” dell'Unione a quindici in queste materie, determinata dalla mancata adesione di Regno Unito e Irlanda allo spazio Schengen, mentre la Danimarca beneficia di un protocollo particolare per l'applicazione del Trattato di Amsterdam<sup>30</sup>. Per i paesi di nuovo ingresso, d'altro canto, non si è trattato solo di riposizionare le frontiere Schengen lungo i nuovi perimetri dell'Unione, ma soprattutto di aderire a un processo d'“europeizzazione” delle legislazioni nazionali adeguandole agli *standards* europei e prevedendo, per esempio, un regime di espulsioni e rimpatri di carattere amministrativo o la detenzione su base amministrativa per gli stranieri.

Tale processo ha avuto inizio ben prima che prendesse avvio formalmente l'agenda sull'allargamento e, più precisamente, già con gli accordi di Schengen. Questi ultimi dunque sono stati definiti a ragione, assieme alla Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato membro competente a esaminare le domande di asilo, come veri e propri laboratori per le politiche europee nelle materie di giustizia e affari interni, anche in relazione a quelli che sarebbero poi stati gli andamenti imposti dal recepimento dell'*acquis* comunitario per i paesi candidati<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> MEZZADRA, Sandro; RIGO, Enrica, *L'Europa dei migranti*. In: BRONZINI, Giuseppe; FRIESE, Heidrun; NEGRI, Antonio; WAGNER, Peter (a cura di), *Europa, costituzione e movimenti sociali*. Roma, Manifestolibri, 2003, pp. 213-230; WALTERS, W., *Mapping Schengenland: Denaturalizing the Border*, op. cit.

<sup>29</sup> WALKER, Neil, *The Problem of Trust in an Enlarged Area of Freedom, Security and Justice: A Conceptual Analysis*. In: ANDERSON, Malcom; APAP, Joanna (a cura di), *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*. The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 19-34.

<sup>30</sup> ZAGATO, L., *A Europe of Variable Geometry: Stillgeometry: still a Winning Model?*, op. cit.

<sup>31</sup> MONAR, Jorg, *The Dynamics of EU Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*, «Journal of Common Market Studies», 39, 2003, pp. 747-764.

Attraverso questi strumenti intergovernativi i paesi confinanti a Est con l'Unione europea sono diventati degli agenti attivi della gestione delle frontiere comunitarie già a partire dagli anni 1990. Schengen e Dublino sono stati il terreno di sperimentazione di politiche, come quelle dei paesi terzi sicuri e degli accordi di riammissione, che hanno avuto impulso a partire da relazioni tra singoli Stati – in particolare tra la Germania e la Polonia e tra la Germania e Repubblica Ceca<sup>32</sup> – per poi divenire, da un lato, pilastri delle stesse politiche comunitarie, e determinare, dall'altro, un effetto domino che si è esteso ad altri paesi. Per beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di visto per i propri cittadini, i paesi confinanti a Est dell'Unione hanno infatti dovuto adottare misure volte a limitare il transito d'immigrazione illegale attraverso i loro territori e garantire la riammissione dei migranti respinti o espulsi dagli Stati membri dell'allora Europa a quindici. Al contempo anche le negoziazioni per il nuovo regime di visti, adottato in previsione dell'allargamento, sono avvenute all'interno di un modello di riferimento già stabilito in ambito Schengen. Inoltre il meccanismo di responsabilità reciproca stabilito dalla convenzione di Dublino per evitare la reiterazione delle domande d'asilo, nonché il principio dei paesi terzi sicuri hanno costretto gli Stati dell'Europa centro-orientale a farsi carico di una gran parte dei rifugiati e dei richiedenti asilo che hanno cercato di raggiungere l'Unione europea attraversando i loro territori. Ogni modifica legislativa intervenuta in materia dalla metà degli anni 1990 a oggi si è caratterizzata in senso più restrittivo. Per quanto riguarda la Polonia, per esempio, ai sensi dell'art. 14 della legislazione sull'asilo approvata nel 2003 (*Act on granting protection to aliens within the territory of the republic of Poland*) a uno straniero proveniente «da un paese d'origine sicuro o da un paese terzo sicuro» viene rifiutato lo status di rifugiato per «la natura manifestamente infondata della domanda». Mentre, secondo la legislazione precedentemente in vigore (*Polish Aliens Law* del 1997), la provenienza da un paese sicuro e la presentazione di una domanda d'asilo “manifestamente infondata” dovevano essere prese in considerazione in maniera congiunta al fine di un diniego legittimo del riconoscimento dello status di rifugiato.

Nella recente legge polacca sull'asilo non saltano agli occhi soltanto le norme di diritto sostanziale, ma anche una lunghissima serie di articoli di carattere procedurale che sembrano voler disciplinare in maniera dettagliata ogni eventuale tragitto o spostamento di chi giun-

<sup>32</sup> NOLL, Gregory, *The Central Link: Germany Poland and the Czech Republic*. In: BYRNE, Rosemary; NOLL, Gregory; VESTED-HANSEN, Jens (a cura di), *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 29-77.

ge sul territorio polacco in cerca di protezione. Una scelta legislativa che assomiglia più a una normazione di carattere secondario che primario e nella quale ben nove articoli (dal 31 al 39) sono dedicati al rilascio, alla modifica, alla sostituzione e all'eventuale ritiro dei documenti d'identificazione. Leggendo il testo legislativo si può facilmente seguire il "percorso" che uno straniero si trova a fare una volta presentata la domanda di asilo, ma chiunque abbia esperienza in materia si accorrerà facilmente che quelle che vengono presentate come "eccezioni" rappresentano la casistica generalizzata della prassi applicativa, in particolare, per ciò che riguarda la detenzione degli stranieri che abbiano presentato istanza di riconoscimento dello *status* di rifugiato. La legge la esclude come ipotesi generale, ma la prevede in una serie di casi che corrispondono a circostanze molto diffuse, come nell'eventualità che la domanda venga presentata a un posto di frontiera e lo straniero non abbia altro titolo per fare ingresso nel territorio (art. 40 comma 1(a)). La detenzione amministrativa per chi abbia chiesto asilo può protrarsi per 30 giorni, prorogabili a 90 nel caso in cui la domanda sia stata presentata quando lo straniero era già in attesa di espulsione (art. 40 comma 2), ma in caso di rifiuto dello *status* di rifugiato può essere prorogata per il tempo necessario all'espulsione fino al termine massimo di un anno (art. 42 comma 3). Quest'ultima disposizione appare più vessatoria di quella riguardante gli stranieri in attesa di espulsione contenuta nella legge sull'immigrazione, la quale prevede un termine massimo di detenzione di sei mesi, prorogabile a un anno solo se l'espulsione non ha avuto luogo per cause imputabili allo straniero (art. 106 comma 2 del *Polish Act on Aliens* del 13 giugno 2003). Nel caso, però, in cui «*le prove indichino la probabilità che lo straniero soddisfi le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato*», e in altri casi contemplati dalla legge sulla protezione e l'asilo, lo straniero può essere rilasciato dal centro di detenzione (art. 44) e gli può essere ordinata la permanenza in un luogo specifico dal quale non può allontanarsi senza previa autorizzazione (art. 45).

L'elenco delle circostanze in cui lo straniero che cerchi protezione sul territorio polacco può essere soggetto a forme di detenzione o di domicilio coatto – spesso disposto in "centri aperti" che si distinguono a fatica da quelli custoditi (*guarded centres*) perché sono situati nelle medesime strutture – così come l'enumerazione dei centri e dei luoghi di detenzione, diversamente qualificati in virtù della fase procedurale che attraversa l'*iter* della domanda di asilo, potrebbe continuare. Quasi si trattasse di una "narrazione legislativa" che restituisce, scandite dai numeri degli articoli e delle rubriche legislative, le immagini dei luoghi di "concentrazione" deputati alla gestione della mobilità nei quali sono state trasformate le aree di frontiera. La Polonia, nuovo Stato

membro dell'Europea, è sicuramente uno dei paesi dove il processo di adeguamento all'*acquis* comunitario era in fase avanzata già alcuni anni prima dell'ultimo allargamento dell'Unione. Per ciò che riguarda immigrazione e asilo, in particolare, modifiche nella legislazione e nelle prassi applicative erano intervenute a partire dalla metà degli anni 1990, per l'influenza di quello che alcuni osservatori hanno indicato come "fattore Germania"<sup>33</sup>. L'andamento seguito dalle modifiche legislative di questo paese è, tuttavia, esemplificativo di una tendenza più generale che ha riguardato l'Europa centro-orientale nel suo processo di avvicinamento all'Unione. A loro volta, le direttive approvate in materia d'asilo dall'Unione europea hanno consolidato le prassi esistenti a livello nazionale e fatto da modello per le normative dei paesi candidati anche se non ancora formalmente in vigore<sup>34</sup>.

A conferma si può prendere come esempio la Romania – paese candidato per la seconda fase dell'allargamento nel 2007 – che nel 2002 ha abrogato la precedente legislazione sugli stranieri sostituendola con una nuova legge organica, approvata tramite un'ordinanza di emergenza (*Emergency Ordinance on the Regime of Aliens in Romania*), ma lasciando in vigore la legge sull'asilo, approvata nel 2000 sempre come atto governativo ratificato dal parlamento solo in seconda istanza (*Ordinance on the Status and Regime of Refugees in Romania*). Quest'ultima è stata seguita nel 2004 da alcune disposizioni che prevedono misure di integrazione sociale per gli stranieri ai quali è stato riconosciuto lo status di rifugiato o che sono stati ammessi a forme di protezione umanitaria (*Ordinance on the Social Integration of Aliens who Were Granted a Form of Protection in Romania*). Anche la legge rumena sull'asilo, sicuramente più snella di quella polacca nei suoi 42 articoli, ha introdotto il principio dei paesi terzi sicuri di provenienza o di transito come causa che può escludere l'obbligo di esaminare la domanda da parte delle autorità (art. 10). Per ciò che riguarda, invece, la possibilità di detenere i richiedenti asilo, questa è prevista per un massimo di 20 giorni in zone di transito, definite come «aree al confine di Stato o nelle sue prossimità» (art. 22 comma 2), o in «centri di ricezione o permanenza collocati in prossimità dei valichi di confine» (art. 22 comma 3). Non si può

<sup>33</sup> ANIOL, Wlodek, *Poland's Migration and Ethnic Policies: European and German Influences*. Warsaw, Friedrich Ebert Foundation, 1996.

<sup>34</sup> Si vedano, in particolare le direttive sulla la protezione temporanea (2001/55/EC del 20 luglio 2001), sugli standard minimi di accoglienza per i richiedenti asilo (2003/9/EC del 27 gennaio 2003), sulla qualifica di rifugiato (2004/83/EC del 29 Aprile 2004) e la proposta sugli standard della procedura di asilo (COM (2000) 578 final del 20 settembre 2000). Per un'analisi articolata della normativa europea in vigore, ZAGATO, L., *A Europe of Variable Geometry: Stillgeometry: still a Winning Model?*, op. cit.

tuttavia tralasciare di menzionare che, ai sensi della legge sugli stranieri, la detenzione può arrivare fino a sei mesi per chi ha avuto un ordine di rimpatrio, mentre la stessa legge non fissa alcun termine massimo per la detenzione nel caso di espulsione accompagnata da misure di carattere penale.

La detenzione su base amministrativa degli stranieri in attesa di espulsione, così come quella prevista in pendenza delle richieste di asilo, non è certo una misura sconosciuta ai paesi membri dell'Unione Europea, neppure nella precedente Europa a quindici. È tuttavia innegabile che lo spostamento a Est delle frontiere dell'Unione e la loro "gestione comune" – un sistema complesso di responsabilità reciproca, in cui i criteri di competenza per la valutazione delle domande d'asilo sono rafforzati sia dal principio dei paesi sicuri che dagli accordi di riammissione per chi si trovi in stato di irregolarità sul territorio – producano di fatto una esternalizzazione sempre maggiore dei dispositivi di gestione della mobilità. La realizzazione dello spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" come spazio di *circolazione* sembra dipendere in maniera diretta da questo meccanismo. E anche la disciplina sull'asilo, quando è guardata in un'ottica complessiva che tenga conto dell'interrelazione tra gli strumenti di diritto sopranazionale e nazionale, appare sempre più come impegnata a gestire, con strumenti differenziati, gli spazi che si trovano ad attraversare coloro che cercano protezione sul territorio europeo o in quelli limitrofi. I campi di detenzione e le zone di concentramento e raccolta dei richiedenti asilo non rappresentano semplicemente una fase di transito nell'*iter* procedurale delle richieste d'asilo. Per la preponderanza della funzione che svolgono<sup>36</sup>, diventano invece il simbolo di una frattura tra l'aspettativa giuridica sottesa al diritto di asilo, come diritto di ammissione al territorio, e la sua *territorializzazione*, attuata sempre più spesso secondo modalità diverse su una distribuzione spaziale e discontinua dislocata sulle vie di transito di migranti e profughi.

## Gli spazi della circolazione europea

L'azione di riposizionamento dei confini dell'Unione europea ha agito, quindi, sia sul livello del diritto "propriamente" comunitario che di quello nazionale, ma andando ben oltre i confini convenzionali dello

<sup>36</sup> Sui campi di detenzione per stranieri e profughi si veda, oltre a DIETRICH, H., *Campi profughi ai nuovi confini esterni. Come si allarga l'Europa*, op. cit.; RAHOLA, Federico, *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*. Verona, Ombrecorte, 2003; SAINT-SAENS, Isabelle, *Des camps en Europe aux camps de l'Europe*, «Multitudes», 19, 2005, pp. 61-72.

“spazio di libertà sicurezza e giustizia”, sia che si considerino quelli attuali, sia che si considerino quelli previsti per il 2007, quando anche i 10 nuovi Stati membri accederanno all'area Schengen. Basti pensare agli accordi di riammissione che i paesi candidati e i nuovi Stati membri hanno siglato con i paesi di provenienza e transito dei migranti. Per attenersi agli esempi a cui si è fatto riferimento finora, la Polonia, oltre che con la Germania e gli altri paesi Schengen, ha concluso accordi di riammissione con Bulgaria, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Ucraina, Croazia, Moldavia, Ungheria, Lettonia, Estonia, Slovenia e Svizzera; mentre la riammissione verso Russia e Bielorussia è regolata da un accordo con le ex repubbliche sovietiche. Nel caso della Romania, escludendo l'area Schengen, sono stati conclusi accordi di riammissione con Ungheria, India, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Svizzera; mentre sono in corso negoziati con Estonia, Ucraina, Bielorussia, Cina, Bulgaria, Lituania, Turchia, Lettonia, Serbia, Montenegro, Libano e Iran<sup>36</sup>. Ma si pensi anche a disposizioni di diritto interno, come quelle adottate dalla Romania, che qualificano come fattispecie di reato l'attraversamento illegale non solo dei propri confini nazionali, ma anche di quelli di altri paesi ad opera di propri cittadini (*Emergency Ordinance referring to the punishment of some action committed abroad by Romanian citizens or by person without citizenship residing in Romania* del 30 Agosto 2001).

L'azione esterna dell'Unione europea non ha riguardato, però, solo l'Europa centro-orientale, ma anche altri spazi rispetto ai quali si posiziona lo “spazio di circolazione” europeo. Tra Tampere e l'Aja ci sono state tappe significative che hanno evidenziato un atteggiamento diverso, anche nei documenti ufficiali, rispetto alla retorica della “fortezza Europa”. Un primo documento è quello che, facendo seguito al consiglio di Siviglia, nel 2002 ha integrato le politiche europee in materia d'immigrazione e asilo nelle relazioni esterne dell'Unione<sup>37</sup>. Questo documento individua due strategie fondamentali: «rafforzare le politiche volte ad eliminare le cause profonde dell'emigrazione internazionale collaborando, allo stesso tempo, per migliorare le capacità di gestione dell'emigrazione dell'Unione europea e dei paesi di origine». La prima strategia è sicuramente riconducibile ad atteggiamenti e retoriche più tradizionali; tra gli obiettivi della seconda spicca invece l'enfasi sulle

<sup>36</sup> Per gli sviluppi delle negoziazioni sugli accordi di riammissione tra paesi candidati e paesi terzi di vedano i rapporti annuali della Commissione europea sui progressi nell'accesso (*Regular Reports on Progress Towards Accession*) disponibili per ogni paese candidato.

<sup>37</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries*, COM(2002) 703 final, del 3.12.2002.

migrazioni “Sud-Sud”, come vengono definite nel documento stesso: «Questi movimenti di lavoratori tra Sud e Sud sono un fenomeno molto importante, e l'agevolazione della migrazione ordinaria tra Sud e Sud potrebbe rappresentare un aspetto rilevante dello sviluppo della Comunità. Una migliore amministrazione di questi flussi potrebbe avere anche un impatto indiretto sulle migrazioni Sud-Nord, soprattutto quando sono collegate a una rapida urbanizzazione»<sup>38</sup>. In altre parole, l'obiettivo è facilitare la circolazione dei lavoratori migranti nei paesi e tra i paesi dove l'Unione europea ha interessi specifici. Ma non facilitare nel senso di agevolare, visto che misure come l'obbligo di visto – sul quale insistono, per esempio, i piani d'azione dedicati ai singoli paesi confinanti con l'Unione – non vanno certo in questa direzione, bensì facilitare la gestione dei movimenti dei lavoratori migranti.

Tutti i documenti strategici che a partire dal 2003 l'Unione europea ha dedicato alla sua azione politica verso i paesi confinanti assumono come punto centrale la collaborazione nella gestione dei confini e dei movimenti di popolazione. La *European Neighbourhood Policy* ha come obiettivo quello di «promuovere un anello di paesi ben governati a Est dell'Unione Europea e ai confini con il Mediterraneo, dove poter beneficiare di strette relazioni di cooperazione»<sup>39</sup>. La politica per una *Wider Europe* è rivolta ai paesi confinanti a Est e a Sud dell'Unione con l'esclusione di quelli candidati all'ingresso (Romania, Bulgaria, Croazia e Turchia), della Russia e dei Balcani occidentali, con i quali sono previsti strumenti diversi di cooperazione<sup>40</sup>. Ma questa politica “di vicinato” si spinge oltre, fino a preoccuparsi delle relazioni esterne di questi stessi paesi, come dimostra il piano d'azione con il Marocco nell'auspicare la messa in atto di misure di collaborazione con i paesi dell'Africa sub-sahariana volte alla prevenzione dell'immigrazione illegale e alla riammissione degli stranieri verso i paesi di origine.

Il traguardo sembra essere, insomma, la creazione di spazi di circolazione attorno all'Unione europea, intesi ancora una volta come spazi di “gestione della circolazione”, non omogenei quindi, ma differenziati e gerarchizzati su diversi livelli. Nel caso dei paesi che hanno fatto e faranno ingresso nell'Unione si è puntato all'esportazione di uno spazio giuridico in senso proprio, ovvero di uno “spazio giudiziario” – la prima

<sup>38</sup> Si è ritenuto opportuno tradurre direttamente la versione ufficiale del documento in lingua inglese, poiché la versione italiana non è corrispondente all'originale.

<sup>39</sup> *Communication from the Commission to the Council. On the Commission proposal for Action Plans under the European Neighbourhood Policy (ENP)*, COM (2004) 795 final del 9.12.2004.

<sup>40</sup> La lista completa dei paesi cui è dedicata la *European Neighbouring Policy* comprende Algeria, Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldavia, Marocco, Siria, Tunisia, Ucraina e l'Autorità palestinese.

volta che si è utilizzata una simile definizione per lo spazio europeo risale già al consiglio di Bruxelles del 1977<sup>41</sup> – e quindi “di giurisdizione”, così come richiede il tipico andamento della territorialità statale. Per garantire il traguardo della sua realizzazione lo si è, però, posizionato all’interno di altri spazi da governare non secondo il principio di territorialità (che richiede un’omogeneità della giurisdizione sugli spazi), ma sulla base di una distribuzione differenziata degli strumenti dell’efficacia politica<sup>42</sup>. Le relazioni esterne dell’Unione sono un ambito che esemplifica bene la natura ambivalente dell’Europa che, anche in questo caso, non agisce come attore unitario e monolitico, ma si dota di strumenti che affiancano la cooperazione sovranazionale a quella intergovernativa<sup>43</sup>. Le politiche di migrazione, asilo e collaborazione nella gestione dei confini costituiscono un tipico esempio di questo modello: mentre a partire dal consiglio di Siviglia del 2002 si è stabilito che ogni accordo di associazione o cooperazione negoziato in sede europea dovrà contenere una clausola sulle questioni relative alle migrazioni, si è preferito lasciare alla negoziazione dei singoli Stati membri le misure di incentivo verso i paesi terzi, come le quote riservate di ingressi per i migranti provenienti da paesi che collaborano nella prevenzione dell’immigrazione illegale (cosiddetta condizionalità migratoria)<sup>44</sup>. È forse ancora troppo presto per verificare le conseguenze di questi differenti approcci sulle politiche e sulle legislazioni interne dei paesi ai quali si riferiscono. Il Marocco – il maggior beneficiario del programma di finanziamenti MEDA nell’ambito del partenariato euro-mediterraneo – ha, per esempio, approvato una legge in materia di immigrazione (la legge n. 2 dell’11 novembre 2003) che riflette molte delle disposizioni recentemente introdotte dai paesi candidati all’allargamento europeo, e rivela una tendenza in linea con lo sviluppo conosciuto dalle legislazioni degli stessi Stati membri dell’Unione a quindici in queste materie.

<sup>41</sup> Citato in NASCIMBENE, B., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia in una prospettiva costituzionale europea*, op. cit.

<sup>42</sup> Per un’analisi della panoplia di strumenti giuridici utilizzati dall’Unione europea nelle sue relazioni esterne, con particolare riferimento al caso dell’allargamento, si veda ZAGATO, Lauso, *Le competenze della UE in materia di asilo dopo i Trattati di Amsterdam e di Nizza, e nella prospettiva del Trattato su una Costituzione per l’Europa*. In: ID. (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d’asilo*. Padova, Cedam, in corso di stampa.

<sup>43</sup> CANNIZZARO, Enzo, *The European Union as an Actor in International Relations*. The Hague, Kluwer Law International, 2002.

<sup>44</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Integrating Migration Issues in the European Union’s Relations with Third Countries*, COM(2002) 703 final, del 3.12.2002. Un tipico esempio di questo meccanismo sono i recenti accordi di cooperazione e riammissione degli stranieri siglati dall’Italia con la Libia. Accordi il cui contenuto non è ancora stato reso pubblico ma, sulla base dei quali, è stato attuato il rimpatrio forzato verso la Libia di stranieri di altre nazionalità.

## Vecchi e nuovi confini dell'Europa

Nei processi che trasformano ed espandono i confini europei, i confini statuali non vengono meno, ma al contrario sono implicati nel processo stesso: ne sono una componente essenziale. Anche in questo caso, il recente allargamento a Est dell'Europa rappresenta un terreno privilegiato per l'esemplificazione: dei dieci nuovi Stati membri dell'Unione europea, otto, provenendo dalla cosiddetta transizione post-comunista, così come i due più prossimi paesi candidati all'ingresso (Bulgaria e Romania), oltre al passaggio all'economia di mercato, si sono trovati ad affrontare un vero e proprio processo di *nation building*, caratterizzato da un'inusitata accelerazione<sup>45</sup>. Per alcuni di questi paesi la necessità di rinnovare, di pari passo con il quadro istituzionale, anche un senso di "appartenenza nazionale" è stata dettata dalla nascita di vere e proprie unità statali, sorte dalla disgregazione di alcuni paesi del blocco comunista. Per altri è stata proprio la prospettiva di ingresso nell'Unione Europea a rendere necessaria una ristrutturazione, reale o di facciata, dei principi posti a fondamento della coesione sociale. Di questo processo fa sicuramente parte il consolidamento dei confini nazionali che, se da un lato riflette la dislocazione all'esterno dei confini Schengen, dall'altro è, come ogni processo di rafforzamento dei confini, anche un potente sistema di costruzione e rafforzamento dell'identità nazionale. Si è detto d'altronde come questo processo abbia imposto una trasformazione delle legislazioni interne in materia d'immigrazione e asilo, introducendo, ad esempio, una marcata amministrativizzazione delle posizioni giuridiche degli stranieri. Veri e propri confini giuridici che, come nel resto d'Europa, riproducono le delimitazioni territoriali marcando gli spazi di differenza tra cittadini e stranieri all'interno degli stessi sistemi giuridici nazionali. Il processo di allargamento nell'Europa centro-orientale, se da un lato mostra la mutevolezza e le potenzialità espansive dei confini europei, dall'altro verifica come non si tratti più di *frontiere* che potevano espandersi su territori ancora non delimitati dalla cartografia delle unità politiche statuali. Quando queste ultime non ci sono o risultano indebolite, è necessario addirittura rafforzarle per consentirne l'accesso in Europa. Come ha evidenziato Joseph Weiler, «*l'aritmetica del potere nell'integrazione europea non è così ovvia ed è sempre avvincente. [...] Il rafforzamento della comunità non ha sempre significato un indebolimento degli Stati membri. È interessante notare che ha significato spesso il contrario*»<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> KYMLICKA, Will; OPALSKI, Magda (a cura di), *Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell'Europa dell'Est*. Bologna, il Mulino, 2004; SCHÖPFLIN, Georg, *Nations Identity Power. The New Politics of Europe*. London, Hurst & Co, 2002.

<sup>46</sup> WEILER, Joseph H.H., *La costituzione dell'Europa*. Bologna, il Mulino, 2003, p. 15 [edizione originale 1999].

Questo non significa, però, che il processo di espansione ed integrazione europeo, che avviene includendo e rafforzando unità statali, non possa essere accompagnato da un altro sviluppo – non alternativo ad esso, e forse neppure concorrenziale – che vede lo stesso istituto del confine sottoposto a profonde trasformazioni e torsioni. Per semplificare, si possono considerare due delle caratteristiche generalmente attribuite ai confini: quella che li considera linee di demarcazione di sovranità distinte<sup>47</sup> e quella che assegna loro una funzione essenzialmente “difensiva” o di “separazione”<sup>48</sup>. Per quanto riguarda la prima, si può osservare come i confini dell’Europa siano diventati un oggetto specifico del suo “policy making” e come nuove istituzioni stiano nascendo per il loro governo, a conferma dell’importanza che hanno assunto, ma anche delle necessità imposte dalla loro mutata natura che li vede espandersi e ritracciarsi all’interno e all’esterno delle convenzionali delimitazioni territoriali. Già nel maggio 2002 la Commissione europea ha proposto l’istituzione di una Unità comune per i confini esterni. Più di recente è stato presentato un piano per la creazione di un’Agenzia per la gestione delle frontiere esterne (*Proposal for a Council regulation to establish a European Agency for the Management of Operational Co-operational at the External Border*)<sup>49</sup> le cui competenze comprendono compiti operativi che fino ad ora erano rimasti nella disposizione esclusiva degli Stati membri. L’Agenzia – che sarà operativa a breve – coordinerà la gestione delle operazioni di ritorno e rimpatrio degli stranieri dagli Stati membri e stabilirà le “migliori pratiche” per l’acquisizione dei documenti di viaggio e la “rimozione degli stranieri dal territorio”. La Commissione giustifica i nuovi compiti dell’Agenzia con il presupposto che, nella maggior parte dei paesi membri, essi sono di pertinenza delle stesse autorità che controllano le frontiere esterne. Questa dilatazione delle competenze conferma, tuttavia, anche come il processo di comunitarizzazione dei confini muti l’oggetto stesso delle politiche di governo: gestire i confini esterni non significa solo limitare l’ingresso degli “indesiderati”, ma continuare ad amministrare la loro posizione all’interno del territorio. Una posizione che non è più di esclusiva pertinenza delle autorità statuali, ma è il risultato della confluenza dei poteri esercitati da attori nazionali, sopranazionali e intra-statali, sia pubblici che privati. Per fare qualche esempio relativo a

<sup>47</sup> Si è già detto come questa caratteristica si ritrovi anche nelle prospettive normativistiche dello spazio giuridico (per esempio Kelsen, H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, op. cit.). Ancora più marcata è la funzione del confine in un autore come Schmitt, Carl, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello jus publicum Europeanum*. Milano, Adelphi, Milano 1991 [edizione originale, 1974].

<sup>48</sup> Cfr., per esempio, l’opera già citata di Curzon, G., *Frontiers*.

<sup>49</sup> COMM(2003) 687 final, 11<sup>th</sup> November 2003.

questi ultimi, il *Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*, pubblicato dalla Commissione nell'aprile del 2002, assegna un ruolo significativo alle organizzazioni non governative nei programmi di "ritorno volontario" degli stranieri e ai datori di lavoro quali garanti delle spese sostenute in caso di rimpatrio dei loro dipendenti. Con riferimento alla funzione dei confini nel controllo della mobilità, si può osservare, invece, come essa non miri solamente a fermare i movimenti dei migranti e dei richiedenti asilo, ma sia volta, piuttosto, a governarne la circolazione assegnandoli a spazi politici, sociali e di giustizia differenziati. E spazi di giustizia differenziati sono sicuramente i centri per la detenzione amministrativa degli stranieri disseminati all'interno e all'esterno del territorio europeo.

Si è già segnalata l'importanza del Programma dell'Aja nel segnare un nuovo corso nelle politiche di migrazione e asilo, che abbandona la retorica della "forzezza Europa" a favore di forme di cooperazione sempre più rafforzata con i paesi terzi in vista di una "gestione esterna" di questi fenomeni. Non certo un corso necessariamente contrassegnato da una minor carica di violenza, è bene esplicitarlo. E neppure del tutto nuovo, visto che è in continuità con gli sviluppi che sono stati segnalati fin dall'inizio dell'argomentazione. Ma se i documenti ufficiali possono apparire poco chiari per l'utilizzo di un linguaggio quasi anestetizzato, una visione strategica ancora più precisa e sottile appare invece evidente in altri documenti, prodotti da élite governative. È sicuramente tale il *pamphlet* intitolato *People Flow. Managing Migration in a New European Commonwealth*, scritto insieme ad altri da un funzionario del governo olandese nel 2003, che ha suscitato un ampio dibattito<sup>50</sup>. Gli autori contestano l'opportunità di politiche distinte per le migrazioni forzate e per quelle volontarie sempre più «interdipendenti e di reciproco impatto» (p. 25). Il piano proposto prevede l'istituzione di una rete di «unità di servizio per la mobilità» dell'Unione Europea nei paesi che si affacciano sulla costa Sud del Mediterraneo. Queste unità dovrebbero diventare una sorta di fermata intermedia per i migranti e i richiedenti asilo che intendono raggiungere l'Europa. Si prevede che le domande d'asilo e il conseguente obbligo di protezione vengano gestite in centri "aperti" situati fuori dall'Europa. Gli stessi centri dovrebbero ospitare anche i migranti economici il cui progetto migratorio potrà essere ri-direzionato dalle autorità dell'Unione in modo coerente al fabbisogno dei paesi d'arrivo e alla gestione globale delle migrazioni.

Se, da un lato, gli echi di posizioni simili a queste si possono rinvenire nelle tendenze più recenti delle politiche europee di migrazione e

<sup>50</sup> Vedi nota 17.

asilo; dall'altro, risulta evidente come la "gestione esterna" della mobilità sia funzionale al governo della circolazione anche all'interno dello spazio europeo. E, d'altro canto, non è un caso che tra le prospettive del programma dell'Aja si preveda, per la prima volta, la realizzazione di un "Sistema comune europeo sull'asilo" con una procedura e uno status uniformi. Per realizzarlo – per realizzare, in altre parole, lo spazio di "libertà sicurezza e giustizia" come spazio deputato alla circolazione di beni, di persone e di diritti – è necessario collocare lo spazio europeo all'interno di altri spazi che si pongono in relazione con esso. Sono i movimenti transfrontalieri a tracciare questa relazione, siano essi movimenti forzati o volontari, ma accomunati dal fatto di avere come protagonisti donne e uomini i cui comportamenti non sono mai completamente riconducibili alle concause "oggettive" che li determinano. Governare la circolazione significa proprio questo: governare la prevedibilità di un avvenimento che può avere luogo oppure no. Il calcolo di un fattore aleatorio che la politica e il diritto esercitano quando assumono a loro oggetto, non più la natura umana, ma la popolazione<sup>51</sup>. È, insomma, il governo della *sicurezza*, intesa non solo nell'accezione privatistica/securitaria che ha assunto nel dibattito più recente, bensì restituita alla sua tradizione filosofico-giuridica<sup>52</sup>. Le linee frontaliere – le "marche" che descriveva Lord Curzon – mutano, nel contesto europeo, la loro natura perché non segnano più una distinzione netta tra un interno e un esterno dello spazio da governare. L'efficacia dell'azione politica dell'Unione europea si sviluppa infatti su una distribuzione spaziale che non coincide con la sommatoria delle unità territoriali degli Stati membri. In un simile contesto, tuttavia, il diritto d'asilo più che venire deterritorializzato nelle forme di una garanzia universale riconosciuta in ogni luogo, rischia di assumere sempre più le forme di una territorializzazione confinata dentro spazi deputati alla gestione della mobilità transnazionale.

ENRICA RIGO

e.rigo@uniroma3.it

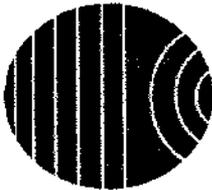
*Università degli studi di Roma Tre*

<sup>51</sup> FOUCAULT, M., *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, op. cit.; si veda anche ID., *Bisogna difendere la società*. Milano, Feltrinelli, 1997 [edizione originale 1976].

<sup>52</sup> Cfr., per esempio, BENTHAM, Jeremy, *The Principles of Morals and Legislation*. New York, Hafner Press, 1948, pp. 208ss [edizione originale 1789].

## Abstract

This article analyses asylum policies in the wider context of management of the European space of circulation. The process of transformation which the EU's borders have undergone during the last years reveals a broader goal than the one commonly expressed through the "European fortress" metaphor. Borders function not only to keep outside unwanted trespassers. Instead, new mechanisms of "territorialisation" of rights – including asylum rights – are implemented by the growing externalization and communitarization of border management. These phenomena are investigated through the legislations recently approved in new EU member states and candidate countries, and through the recent tendencies implemented in the concept of a "wider Europe".



# ASIAN AND PACIFIC MIGRATION JOURNAL

*An Interdisciplinary quarterly on human mobility*

**Vol. 15, N. 1, 2006**

**Forced Migration in Southeast Asia: An Introduction**  
*Riwanto Tirtosudarmo*

**Global Perspectives on Forced Migration**  
*Stephen Castles*

**Forced Migration in Southeast Asia:  
International Politics and the Reordering of State Power**  
*Eva-Lotta E. Hedman*

**Forced Migration in Indonesia: Historical Perspectives**  
*Graeme Hugo*

**A Tale of Two Troubled Areas:  
Forced Migration, Social Violence and Societal (In)Security in Indonesia**  
*Muhammad Najib Azca*

**The Power of the Displaced**  
*Jose Jowel Canuday*

**Globalization and Transitional Migration:  
The Malaysian State's Response to Voluntary and Forced Migration**  
*P. Ramasamy*

**Forced Migration in Vietnam: Historical and Contemporary Perspectives**  
*Dang Nguyen Anh*

**Subscriptions: US\$50.00 per year for Asia, Pacific and Oceania;  
US\$55.00 per year for Americas, Europe and Africa; Philippines: P800.00.**

Payments must be made by US\$ checks drawn on a US bank or  
by International Postal Money Order, payable to Scalabrini Migration Center, P.O. Box 10541  
Broadway Centrum, 1113 Quezon City, Philippines - Tel. (02) 724-3512 / Fax (02) 721-4296  
E-mail: [apmj@smc.org.ph](mailto:apmj@smc.org.ph) - Web page: <http://www.smc.org.ph>

## L'integrazione e i rifugiati: retoriche, politiche e prassi nell'Unione Europea

*L'unico modo che ha il ricercatore di accedere ad una visione più ampia è stando in un luogo specifico, dando una collocazione reale alla propria conoscenza che è parziale e criticamente situata<sup>1</sup>.*

### Dal campo

Nell'estate del 2002 ero a Firenze in un campo rom, ad appena tre chilometri dal centro storico della città. Il caldo era torrido. Nuvole di polvere si sollevavano ad ogni passo. Frammenti di porte, finestre, pareti e tetti di metallo ondulato sparsi un po' ovunque. Erano residui di case. Sotto una tenda improvvisata, tirata su con due assi di legno e un lenzuolo, una famiglia di quattro persone trovava riparo dal caldo estivo. Appena poche ore prima, i bulldozer mandati dal comune avevano buttato giù le baracche dove vivevano da quasi un decennio alcune centinaia di rom. Parlo con il capofamiglia, un askhali kossovareso, «che cosa è l'integrazione per te?» gli domando. «Cosa?» risponde.

Quello stesso anno ero stato in Svezia più volte. In una delle mie visite a Stoccolma avevo trovato alloggio – grazie ad un'offerta speciale rintracciata in internet – in un albergo prestigioso nel centro storico della città. Con l'aiuto di una ricercatrice locale avevo fissato un'intervista con il responsabile di un'associazione di rifugiati kurdi. Sentendomi un po' in imbarazzo per il mio hotel avevo chiesto alla mia collaboratrice di fare l'intervista in un luogo più austero. Ma il nostro interlocutore aveva insistito per incontrarci nella lounge dell'albergo. Era venerdì pomeriggio. Il bar del hotel iniziava ad affollarsi. La musica era fastidiosamente alta. «Che cosa significa integrazione secondo te?», ho

<sup>1</sup> HARAWAY, Donna J., *Simians, Cyborgs, and Women: The Reinvention of Nature*. New York, Routledge, 1991, pp. 183-201.

urlato. «Per noi, integrazione non è quello che intendono le autorità svedesi», ha ribattuto.

Ad ottobre ero a Roma. Dopo un giorno di interviste con funzionari pubblici, mi aspettava un incontro nei pressi della stazione Termini con il responsabile integrazione di un'organizzazione non governativa che lavora con immigrati e rifugiati. Ancora la stessa domanda. «A noi tocca riempire i vuoti del sistema, lavoriamo in continua emergenza. Per noi, quello che il governo dice sull'integrazione non conta molto; è quello che fai nella pratica che fa la differenza».

A distanza di tre anni, a luglio 2005, incontro Kamila nella sua casa di Londra. Il monolocale è di proprietà di un'organizzazione che offre supporto abitativo a rifugiati e richiedenti asilo. Gli ospiti alloggiano nelle case per un paio di anni, fino a quando, terminato il periodo di apprendimento linguistico e formazione professionale, sono in grado di mantenersi autonomamente. Sto raccogliendo testimonianze di vita quotidiana di rifugiati e richiedenti asilo in Gran Bretagna. Le chiedo delle sue aspettative per il futuro e delle difficoltà che ha incontrato durante il periodo in cui era in attesa della decisione sulla sua domanda di asilo, poi dell'integrazione. «Oh Signore! Devo prendere il mio vocabolario... [dopo averlo consultato] non lo so se sono integrata o no. Per me, non è un problema integrarmi con la gente ma non so loro come la pensano, non tutti sono pronti ad accettarti».

Non sono che frammenti, impressioni raccolte sul campo, necessariamente soggettivi e incompleti. La risposta dell'askhali kossovareso – «Cosa?» – era risuonata nelle mie orecchie come un «che domanda senza senso! Non vedi dove viviamo?». Ma avevo frainteso. Lo capii poco dopo, quando, mostrandomi con un misto di orgoglio e sconforto il patentino dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), mi disse che era arrivato in Italia da poco più di un anno e che il suo italiano era ancora povero. «Che significa "integrazione"?», mi domandò con intenti chiarificatori.

Implicita nella domanda che ponevo – che non era l'unica e neppure la prima – era l'idea che i significati di integrazione varino a seconda delle persone e dei contesti. Un aspetto, però, necessita ulteriori riflessioni: come i rifugiati attribuiscono senso a termini come "integrazione"? Come, di conseguenza, costruiscono le loro aspettative di "integrazione"? La risposta del responsabile dell'associazione kurda invita ad essere cauti su un aspetto troppo spesso sottovalutato o accettato senza discussione. Non si può presumere che il significato che ciascuno associa a questo termine sia qualcosa di originario, di immutabile e predeterminato dalla sua cultura d'origine – qualsiasi cosa questa sia<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Per una lettura critica di questo concetto si veda: MALKKI, Liisa, *National geographic: the rooting of peoples and the territorialization of national identity among*

L'integrazione, il concetto ed il processo, sono dialettici, contestuali ed individuali.

Per il rifugiato, integrazione significa anche riacquistare il diritto di fare progetti per il proprio futuro. L'indeterminatezza e la prolungata attesa che tanta parte svolgono nella vita dei richiedenti asilo costringono ogni esercizio di immaginazione a scontrarsi con una realtà quotidiana segnata dall'impossibilità di prendere decisioni sulla propria vita. Secondo Bloch, che ha condotto una ricerca nella municipalità di Newham a Londra con un campione di 180 rifugiati e asilanti, «l'insediamento dei rifugiati e richiedenti asilo nei loro paesi d'asilo dipende da una serie di fattori tra questi le politiche del paese sono importanti almeno quanto le esperienze e la propensione all'inserimento dei singoli individui»<sup>3</sup>.

La domanda che bisogna porsi a mio avviso è: come e fino a che punto un richiedente asilo può sentirsi parte della società di accoglienza, quando il velo di normalità che con tanta fatica costruisce intorno a sé e alla propria famiglia può essere spazzato via tanto facilmente e bruscamente da eventi e decisioni sulle quali non ha alcuna forma di controllo?

*«Va più o meno bene. Cioè le bimbe sono più integrate. Vanno a scuola e questo le rende felici. I vicini sono socievoli. Mio marito fa volontariato all'ospedale. Perciò, più o meno, va bene. Ma, comunque resta inalterata la nostra situazione [sono richiedenti asilo]. Non hai nessun controllo. Se succede qualcosa, anche se non dipende da te, non puoi fare niente»* (Fatima è una richiedente asilo dello Sri Lanka, vive a Derby dal 2003).

Vedersi riconosciuto lo status di rifugiato o un permesso umanitario rappresenta sicuramente un momento di svolta nella vita delle persone, ma certo non cancella l'esperienza traumatica dell'attesa. Soprattutto quando questa si è prolungata ingiustificatamente nel tempo.

Fedor è cattolico, curdo, cittadino ex-sovietico e ora giorgiano. Vive a Derby dal 2002, hanno rigettato la sua domanda d'asilo in pochi mesi, ma lui ha presentato appello. Da allora non ha avuto più notizie. Almeno fino a luglio 2005, quando il tribunale incaricato della decisione sulle domande di appello (Asylum and Immigration Tribunal, IAA), su sua sollecitazione, gli ha inviato la seguente lettera: «Siamo stati informati dal Ministero degli Interni che il suo appello è stato inoltrato nel luglio

*scholars and refugees*, «Cultural Anthropology», VII, 1, 1992, pp. 24-44; GUPTA, Akhil; FERGUSON, James (a cura di), *Anthropological locations. Boundaries and grounds of a field science*. Berkeley, University of California Press, 1997; ID., *Culture, power, place. Explorations in critical anthropology*. Durham e London, Duke University Press, 1997; RAY, Dhooleka S., *Where are you from? Middle-class migrants in the modern world*. Berkeley, University of California Press, 2003.

<sup>3</sup> BLOCH, Alice, *Refugee settlement in Britain: the impact of policy on participation*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», XXVI, 1, 2000, pp. 75-88.

2002 all'allora IAA (Autorità preposta all'esame delle domande di Appello). Ma questa l'ha rinviata al Ministero degli Interni poiché la trascrizione dell'intervista sul suo caso risultava illeggibile. D'allora la domanda risulta in attesa di considerazione».

Fedor mostra la lettera a tutti i suoi conoscenti. È incredulo: «Cosa ho aspettato a fare fino ad ora? Me lo puoi spiegare? Come hanno potuto bocciare la mia domanda d'asilo la prima volta se non hanno potuto leggere neanche quello che gli ho detto?».

La burocrazia che gestisce e regola il procedimento di asilo è il tramite attraverso il quale le politiche d'asilo intervengono e agiscono nella vita quotidiana delle persone. Sono persone quelle che mediano questa relazione: funzionari nascosti dietro lettere scritte al computer, volontari e impiegati di organizzazioni non governative, assistenti sociali. È soprattutto attraverso di loro che nei luoghi di residenza, prende forma l'idea di integrazione che ciascuno si costruisce. Integrazione non è quindi un termine meramente descrittivo, che rimanda a qualcosa di dato e preesistente; è piuttosto un termine performativo che racchiude in sé, da una parte, un'aspettativa di adattamento/assimilazione del soggetto alla società ospite, dall'altra, la storia della presenza del soggetto nella società stessa e nei suoi luoghi.

Lo spunto per queste riflessioni proviene dai materiali raccolti nella ricerca sul campo condotta tra marzo e dicembre 2002 per due progetti di ricerca su scala europea finanziati dal ministero degli Interni britannico e dalla Fondo Europeo per i Rifugiati<sup>4</sup> e da una ricerca etnografica sulla vita quotidiana di un gruppo di rifugiati e richiedenti asilo in Gran Bretagna commissionata dalla Refugee Housing Association e condotta tra maggio e dicembre 2005<sup>5</sup>. Dopo una ricognizione del dibattito sul tema integrazione, mi soffermerò sui limiti dell'attuale definizione e abbozzerò alcune linee guida per una riformulazione del concetto come insieme non chiaramente delimitato di significati: un *concetto-nebula*.

## **Integrazione: un concetto conteso**

La definizione d'integrazione attualmente prevalente tra le organizzazioni che lavorano a sostegno dei rifugiati in Europa definisce il processo di integrazione come un processo dinamico e di lungo periodo che coinvolge i rifugiati e la società di accoglienza in un percorso di reci-

<sup>4</sup> ZETTER, Roger; GRIFFITHS, David; SIGONA, Nando, *Survey on Policy and Practice related to Refugee Integration*. Brussels, European Refugee Fund, 2002, rapporto di ricerca disponibile all'indirizzo <http://www.brookes.ac.uk/schools/planning/dfm/RefInt/>.

<sup>5</sup> SIGONA, Nando; TORRE, Andreea, *Positive contributions: Being a refugee in Britain*. London, Refugee Housing Association, 2005.

proca trasformazione<sup>6</sup>. Sebbene rappresenti un notevole passo avanti rispetto a visioni dell'integrazione riconducibili ad un paradigma assimilativo, in cui è lo straniero che deve adattarsi, assimilarsi e cambiare per trovare il proprio posto in una società concepita come barricata in un fortino valoriale immutabile<sup>7</sup>, questa definizione sembra rimandare implicitamente a due soggetti che si assumono omogenei, due entità costitutive che necessariamente si fondano su logiche e razionalità diverse, che trovano la propria ragion d'essere in una differenza ontologica *a priori*<sup>8</sup>. Piuttosto, quello che si vuole sottolineare qui, è che il processo di integrazione coinvolge numerose agenzie, logiche, visioni e interessi. Come interagiscono questi elementi? Questo è un nodo intorno al quale è opportuno spendere qualche riflessione. Per iniziare si può partire dal suggerimento di Favell<sup>9</sup>, secondo il quale, «*per prima cosa bisognerebbe chiedersi come e perché un disparato insieme di politiche statuali, leggi, iniziative locali e attitudini popolari – che almeno teoricamente potrebbero essere realizzate da tutta una serie di agenzie ai vari livelli – accade che venga pensato e descritto come una singola e coerente strategia nazionale di integrazione. Ma chi e cosa sta integrando chi e in cosa? Questa non è certo una domanda semplice cui rispondere: a meno che non assumiamo, come troppi scienziati sociali ancora fanno, lo stato e la comunità come entità non perturbabili e questionabili da questi dibattiti e processi*».

La letteratura socio-antropologica sul concetto d'integrazione dello straniero è estremamente estesa in Italia come all'estero. Questo paragrafo si concentra in particolare sul dibattito sviluppatosi intorno al concetto d'integrazione dei rifugiati<sup>10</sup>, anche se la specificità del rifu-

<sup>6</sup> ECRE (European Council on Refugees and Exiles), *Position on the integration of refugees in Europe*, settembre 1999, documento accessibile all'indirizzo: <http://www.ecre.org/positions/integ.pdf>.

<sup>7</sup> Si veda la discussione di Klusmeyer sulla proposta della CDU tedesca di creare una *Leitkultur* come guida al percorso d'integrazione degli immigrati. Secondo l'autore in questa proposta prevale una nozione essenzialista della cultura, fondata su argomenti e nozioni etno-culturali che rimandano alla tradizione romantica del nazionalismo tedesco. KLUSMEYER, Douglas, *A "guiding culture" for immigrants? Integration and diversity in Germany*, «*Journal of Ethnic and Migration Studies*», XXVII, 3, 2001, pp. 519-532.

<sup>8</sup> CAGLAR, Ayse S., *Hyphenated identities and the limits of "culture"*. In: MODOOD, Tariq; WERBNER, Pnina (a cura di), *The politics of multiculturalism in the New Europe*. London e New York, Zed Books, 1997, pp. 169-185.

<sup>9</sup> FAVELL, Adrian, *Integration policy and integration research in Europe: a review and critique*. In: ALEINIKOFF, Alexander; KLUSMEYER, Doug (a cura di), *Citizenship today: global perspectives and practices*. Washington, DC, Brookings Institute/Carnegie Endowment for International Peace, 2001, pp. 349-399.

<sup>10</sup> L'argomento "rifugiati", anche rispetto al tema dell'integrazione, non suscita grande interesse nella ricerca italiana. Le ragioni sono varie; tra queste, la scar-

giato in riferimento al processo di integrazione rimane una questione ampiamente dibattuta<sup>11</sup>. Tra coloro che sostengono tale specificità si trovano, in particolare, due ordini di argomenti: il primo richiama il differente regime normativo e burocratico che regola l'acquisizione dello status di rifugiato rispetto a quello dell'immigrato "tradizionale", il secondo si concentra sull'elemento della scelta, il rifugiato infatti è colui che ha dovuto abbandonare il proprio paese d'origine contro la propria volontà. Nel primo caso, è opportuno richiamare quanto sottolinea Geddes<sup>12</sup> «che le categorie "migrante volontario per ragioni economiche" e "migrante forzato" sono definite dal punto di vista degli stati riceventi e da questi possono essere anche ridefinite». Rispetto al secondo, l'elemento centrale di differenza è dunque la possibilità di operare una scelta. Su questo aspetto va, però, notato, suggeriscono Castles e Miller<sup>13</sup>, che le trasformazioni in atto nella natura stessa delle migrazioni internazionali hanno reso i confini tra migranti e rifugiati molto più indefiniti. Inoltre, per quanto riguarda gli interventi volti all'integrazione dei cittadini provenienti da paesi al di fuori dell'Unione Europea, è opportuno sottolineare come spesso sono le norme stesse a non operare alcuna distinzione tra rifugiati e migranti economici.

Gli studi sui rifugiati e le migrazioni forzate si sono sviluppati tradizionalmente a stretto contatto, se non in risposta, a sollecitazioni e finanziamenti provenienti dal mondo politico, soprattutto a livello europeo e internazionale. Tale aspetto non ha mancato di suscitare critiche sia interne che esterne all'ambito della disciplina. Non deve quindi sorprendere se questa breve esplorazione del concetto d'integrazione unisca riferimenti a lavori e documenti prodotti in ambiti e per scopi diversi<sup>14</sup>.

sa incidenza statistica del fenomeno è una delle principali. Per una riflessione critica su tale aspetto si veda il capitolo sull'Italia in: ZETTER, R.; GRIFFITHS, D.; SIGONA, N., *Survey on Policy and Practice related to Refugee Integration*, op. cit.; DELLE DONNE, Marcella, *La strada dell'oblio. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia*. Roma, Sensibili alle foglie, 1995. Un simile argomento è svolto da Jubany nel presente volume in riferimento al caso spagnolo.

<sup>11</sup> Hein sostiene che, da un punto di vista sociologico, i rifugiati si distinguono dai migranti ordinari solo nella loro relazione con lo stato, sia esso il paese di origine, quelli attraversati durante la fuga, o il paese di asilo. Cf. HEIN, Jeremy, *Refugees, immigrants and the State*, «Annual Review of Sociology», XIX, 1993, pp. 43-59.

<sup>12</sup> GEDDES, Andrew, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London-New Dehli, Thousand Oaks - Sage, 2003.

<sup>13</sup> CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J., *The age of migration. International population movement in the modern world*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2003 (terza edizione).

<sup>14</sup> In Europa, sottolinea Banton, fondi considerevoli sono stati investiti negli ultimi anni in ricerche sulle strategie di integrazione: BANTON, Michael, *National integration in France and Britain*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», XXVII, 1, 2001, pp. 151-168.

L'integrazione, scrive Castles, «è la parola d'ordine che deve essere adoperata per accedere ai finanziamenti della Commissione Europea»<sup>15</sup>.

In base al suo mandato, l'ACNUR ricerca soluzioni permanenti per i problemi dei rifugiati attraverso l'assistenza ai governi e, previa l'approvazione dei governi interessati, ad organizzazioni private al fine di facilitare il rimpatrio volontario dei rifugiati, ovvero la loro assimilazione nelle nuove comunità di residenza<sup>16</sup>. L'ACNUR si prefigge tre soluzioni permanenti: il rinsediamento durevole in un paese terzo di asilo, l'integrazione locale nel paese di primo asilo e il rimpatrio volontario<sup>17</sup>.

Uno dei nodi centrali intorno al quale si è sviluppato il dibattito sull'integrazione è quello relativo alla misurabilità dell'integrazione e all'individuazione di indicatori atti a questo fine. Questo pone, però, preliminarmente il problema della definizione. La preoccupazione espressa oltre dieci anni fa da Kuhlman<sup>18</sup> per l'inconsistenza e imprecisione delle definizioni di integrazione adoperate in ricerche sul tema trova d'accordo ancora oggi eminenti studiosi<sup>19</sup>.

L'interesse per l'integrazione dei rifugiati si è concentrato in tre direzioni: a) ricognizione di diritti e servizi garantiti ai rifugiati, anche in chiave comparativa<sup>20</sup>; b) sviluppo di modelli di integrazione applicabili su diverse scale; c) esplorazione di attese e aspettative di integrazione dei rifugiati. Le prime due direzioni si incontrano spesso in quello che è oggi il principale interesse della ricerca: l'individuazione di indicatori di integrazione atti a costruire una griglia comparativa applicabile a tutti i membri dell'Unione Europea. In questo ambito, risulta seminale il lavoro di Kuhlman<sup>21</sup>. Nel suo modello, riferito ai paesi in via di sviluppo, egli cerca di superare attraverso un approccio multidisciplinare

<sup>15</sup> CASTLES, Stephen, *Why migration policies fail*, «Ethnic and Racial Studies», XXVII, 2, 2004, pp. 205-227; si veda anche SAYAD, Abdelmalek, *La doppia pena del migrante*, «Aut/Aut», 275, 1996, pp. 8-16.

<sup>16</sup> Si veda Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Annex to General Assembly Resolution 428 (V), 14 December 1960, Chapter I, article 1.

<sup>17</sup> Per un'analisi critica di questo aspetto si veda il contributo di Amore nel presente fascicolo.

<sup>18</sup> KUHLMAN, Tom, *The economic integration of refugees in developing countries: a research model*, «Journal of Refugee Studies», IV, 1, 1991, pp. 1-20.

<sup>19</sup> CASTLES, Stephen; KORAC, Maja, et al., *Integration: mapping the field*. Croydon, Home Office, 2002; ROBINSON, Vaughan, *Defining and measuring successful refugee integration*, relazione presentata alla conferenza su «The integration of refugees in Europe», Anversa, 12-14 novembre 1998.

<sup>20</sup> MESTHENEOS, Elizabeth; IOANNIDI, Elizabeth, *Obstacles to refugee integration in the European Union member states*, «Journal of Refugee Studies», XV, 3, 2002, pp. 304-320.

<sup>21</sup> KUHLMAN, T., *The economic integration of refugees in developing countries: a research model*, op. cit.

i limiti emersi nella letteratura sull'integrazione. Le sue fonti principali sono il modello sui movimenti ed i flussi di rifugiati sviluppato da Kunz, quello sulle modalità di adattamento degli immigrati di Goldlust e Richmond e la celebre tassonomia sull'acculturazione di Berry (1988)<sup>22</sup>. Kulhman identifica quattro gruppi di variabili indipendenti (le condizioni preesistenti alla fuga, i fattori collegati alla fuga, i fattori dipendenti dal paese di arrivo e dalle sue politiche) e una di variabile dipendente: l'adattamento. Tale adattamento, seguendo l'indicazione di Berry, assume quattro forme diverse: assimilazione, integrazione, marginalizzazione e separazione. Ciascuna delle quali esercita ripercussioni sui rifugiati e sulla società di arrivo.

Per quanto riguarda la terza direzione, essa ha il merito di riportare al centro dell'attenzione i rifugiati e la loro esperienza<sup>23</sup>. Il rischio, talvolta, è quello di perdere il contatto con l'insieme, di accentuare l'alterità del migrante, il suo essere portatore di ciò che è necessariamente altro. Di negare la duplice natura dell'esperienza migratoria, l'essere al contempo immigrato nel paese di destinazione e emigrante nel proprio<sup>24</sup>.

Per i nuovi venuti, integrazione è spesso una parola nuova che deve essere appresa e capita una volta stabiliti nel nuovo paese. Secondo Geddes, i modi in cui lo stato «*struttura visioni del mondo giocano un ruolo importante nella produzione delle categorie dell'immigrazione e modellano anche le risposte alla migrazione internazionale nelle sue varie forme*»<sup>25</sup>. Questo punto appare chiaro, ad esempio, nelle parole del leader kurdo a Stoccolma e nella sua definizione al negativo dell'integrazione, «*non quello che le intendono le autorità svedesi*». Questo aspetto è posto in evidenza anche nel lavoro di Kosic e Triandafyllidou sugli albanesi in Italia<sup>26</sup>, laddove si afferma che «*gli immigrati sono un*

<sup>22</sup> KUNZ, Egon F., *Exile and Resettlement: Refugee Theory*, «International Migration Review», XV, 1, 1981, pp. 42-51; GOLDHURST, John; RICHMOND, Anthony H., *A multivariate model of migrant adaptation*, «International Migration Review», VIII, 2, 1974, pp. 193-225; BERRY, John W., *Acculturation and psychological adaptation: a conceptual overview*. In: BERRY, John W.; ANNIS, R.C. (a cura di), *Ethnic psychology: Research and practice with immigrants, refugees and native people, ethnic groups and sojourners*. Amsterdam, Swets & Zeitlinger, 1988, pp. 41-52.

<sup>23</sup> KORAC, Maja, *Dilemmas of Integration: two policy contexts and refugee strategies for integration*. Oxford, Refugee Studies Centre, 2001; SIGONA, N.; TORRE, A., *Positive contributions: Being a refugee in Britain*, op. cit.

<sup>24</sup> SAYAD, Abdelmalek, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano, Raffaello Cortina Editore, 2002 (*La double absence*. Paris, Seuil, 1999).

<sup>25</sup> GEDDES, A., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, op. cit., p. 5.

<sup>26</sup> KOSIC, Anika; TRIANDAFYLLOU, Anna, *Albanian Immigrants in Italy: Policy implementation, Coping Strategies and Identity Issues*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», XXIX, 6, 2003, 997-1014; IDD., *Making sense of Italy as a host country. A qualitative analysis of immigrant discourse*, 3rd Project Report,

*elemento dinamico delle società di arrivo»* quotidianamente affannati a dare un senso all'ambiente sociale ed istituzionale in cui risiedono.

Un ulteriore elemento da considerare è lo stretto legame che esiste tra il significato che assume il termine "integrazione" in un paese e l'idea stessa di appartenenza a quella specifica comunità nazionale, che rimanda alla questione chiave di come diventare parte del "noi"<sup>27</sup>. È ovvio che una risposta a tale domanda necessita preliminarmente una qualche definizione del "noi". È un circolo vizioso, che ci riconduce alla domanda: integrazione in cosa? Ci troviamo di fronte ad un dilemma. Il rischio è che, non ponendosi questa domanda, si avvalorì l'idea che esista un "noi" omogeneo e definibile, una società senza ineguaglianze, differenze, conflitti. Porsi, invece, questo quesito significa decostruire quello che Strathern definisce «*il nostro mito culturale, quello dell'individuo integrato e definito che si presume membro di una "cultura" e che vive la sua vita inesorabilmente telecomandato*»<sup>28</sup>. L'introduzione in Gran Bretagna dei test di cittadinanza sul modello nord americano pone in maniera chiara e concreta questo tipo di problematiche.

Nonostante la confusione, vaghezza, caos che circonda il termine, aspetti che suggerirebbero di non impiegarlo, pare che non ci sia una soluzione alternativa che «*non sia aperta ad anche maggiori obiezioni*»<sup>29</sup>. Inoltre, come ricorda Kuhlman, a) è il vocabolo usato generalmente dall'ACNUR, da molti paesi, da accademici e politici; b) offre un metro di paragone, per quanto deficitario, per valutare i processi di cambiamento generati o facilitati dall'insediamento dei migranti nei paesi di destinazione; c) a differenza di *assimilazione* si adatta meglio a società pluraliste. Comunque, caos e incertezza che circondano questo termine non sono aspetti congiunturali e transitori. Si tratta, invece, di elementi sostanziali e fondanti che definiscono la natura stessa che il concetto assume in una dato luogo e tempo.

## Verso una definizione europea di integrazione?

In questi ultimi anni un nuovo elemento è emerso a *complicare* il quadro: l'Unione Europea e il processo di armonizzazione in atto delle politiche di asilo nei paesi membri<sup>30</sup>. Come questa nuova dimensione

February 2002, EUI, Firenze, accessibile da: <http://www.iue.it/RSCAS/Research/IAPASIS/2002-it.pdf>.

<sup>27</sup> VUKOV, Tamara, *Imagining communities through immigration policies*, «International Journal of Cultural Studies», VI, 3, 2003, pp. 335-353.

<sup>28</sup> STATHERN, Mary cited in: CAGLAR, A., *Hyphenated identities and the limits of "culture"*, op. cit., p. 171.

<sup>29</sup> BANTON, M., *National integration in France and Britain*, op. cit., p. 152.

<sup>30</sup> Si veda il contributo di Rigo nel presente fascicolo.

sovrana nazionale interagisca e coesista con quelle nazionali è un problema all'ordine del giorno per coloro che si affannano ad individuare indicatori europei d'integrazione validi per misurare e valutare il grado di integrazione dei rifugiati nei paesi membri, ma anche per il ricercatore intento ad osservare i processi sociali in corso nei paesi membri in chiave comparativa<sup>31</sup>.

Sebbene sin dalla metà degli anni 1980, i paesi membri dell'UE abbiano cercato di armonizzare le loro politiche di asilo con lo scopo di stabilire standard di accoglienza e procedure di asilo comuni, poca attenzione è stata prestata alle condizioni sociali di rifugiati e richiedenti asilo fino al 1997, quando la Commissione Europea ha lanciato il programma di implementazione della linea di budget B304113 "Misure per l'assistenza ai rifugiati" con il proposito di affrontare le questioni relative all'integrazione socio-economica dei rifugiati<sup>32</sup>.

Questi interventi segnano, secondo Geddes<sup>33</sup>, «un tentativo di riorganizzare e ri-immaginare i confini burocratici e concettuali di una data comunità in risposta all'immigrazione», così da ridefinire la capacità stessa di inclusione o esclusione dei nuovi venuti. La storia della politica di asilo dell'UE è segnata da un'incerta traiettoria da unilateralismo a multilateralismo e, infine, alla creazione di strumenti legali comuni. Una traiettoria incerta, sostiene Geddes, dove è possibile rinvenire quello che è il sostrato portante delle attuali politiche per l'immigrazione e l'asilo dell'Unione: «controllo e sicurezza»<sup>34</sup>.

L'interesse odierno per l'integrazione rientra all'interno di questo binomio. Sostiene Valtonen<sup>35</sup> che l'integrazione intesa come processo di partecipazione nella sfera sociale è divenuta, sempre di più, «un

<sup>31</sup> KOFF, Harlan, *L'architettura dell'integrazione: metodo comparato e studi sull'immigrazione*. In: BALDISSERA, Alberto (a cura di), *Gli usi della comparazione*. Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 109-132; KOOPMANS, Ruud, *Migrant mobilisation and political opportunities: variations among German cities and a comparison with the United Kingdom and the Netherlands*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», XXX, 3, 2004, pp. 449-470.

<sup>32</sup> Questa linea di budget doveva sostenere: a) lo sviluppo di progetti pilota di integrazione dei rifugiati rivolti al raggiungimento dell'indipendenza e al contempo prevenendo l'esclusione sociale; b) azioni rivolte a migliorare la consapevolezza e conoscenza del pubblico rispetto alla situazione dei rifugiati e la necessità di favorire la loro integrazione; c) azioni rivolte al miglioramento delle attività di ONG e della cooperazione nel campo dell'integrazione dei rifugiati.

<sup>33</sup> GEDDES, A., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, op. cit., p. 23.

<sup>34</sup> GEDDES, Andrew, *Immigration and European integration: New opportunities for transnational political mobilisation?* In: KOOPMANS, Ruud; STATHAM, Paul (a cura di), *Challenging Immigration and Ethnic Relations: Comparative European Perspectives*. Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 407-428.

<sup>35</sup> VALTONEN, Kathleen, *Resettlement of Middle Eastern refugees in Finland: the elusiveness of integration*, «Journal of Refugee Studies», XI, 1, 1998, pp. 38-59.

obiettivo centrale, implicitamente o esplicitamente, delle politiche dei paesi di accoglienza». Secondo Carrera Nunez<sup>36</sup>, quello al quale assistiamo è un conflitto tra una tendenza da parte della commissione europea ad elaborare una definizione onnicomprensiva dell'integrazione e la resistenza degli stati membri che reagiscono interpretando il dettato europeo all'interno di schemi interpretativi e legislativi nazionali, portando nel clima politico attuale a quella che si può definire una securizzazione dell'integrazione. Sebbene, afferma Zetter, «la convergenza in fatto di politiche [europee] sta probabilmente erodendo, per quanto in maniera estremamente lenta, i rispettivi limiti alla cittadinanza ed all'accesso al mercato del lavoro, nonché i regimi di integrazione dei singoli stati membri»<sup>37</sup>. Quest'erosione del ruolo dei paesi membri non va, però, interpretata come un superamento della retorica del «controllo e sicurezza». Sottolinea infatti Buonfino che, nonostante i tentativi da parte dell'Unione Europea di proporsi come tutrice dei diritti umani e promotrice della cooperazione internazionale attraverso anche l'uso di un diverso vocabolario rispetto a quello dei singoli stati membri, il discorso della sicurezza riemerge nelle iniziative europee, sebbene adattato e «sapientemente riarticolato»<sup>38</sup>.

## Un concetto-nebula

Il processo di rinsediamento dei nuovi venuti avviene ad ogni livello ed in ogni ambito della società coinvolgendo un'ampia gamma di attori sociali. I rifugiati sono uno di questi. Come suggerisce Valtonen<sup>39</sup>, le società differiscono nelle modalità di incorporazione degli immigrati. Pertanto il termine integrazione, nella pratica, copre molteplici modelli e stili di incorporazione. Della stessa opinione sono Castles, et al.<sup>40</sup>, i quali sostengono che «i significati [di integrazione] variano da paese a paese, cambiano con il tempo e dipendono da interessi, valori e

<sup>36</sup> CARRERA NUNEZ, Sergio, "Integration" as a process of inclusion for migrants? The case of long-term residents in the EU, «CEPS Working Document», no. 219, Marzo 2005.

<sup>37</sup> ZETTER, Roger, *Le politiche di integrazione dei rifugiati. Dinamiche contraddittorie di convergenza e divergenza*. In: D'ANGELO, Alessio; RICCI, Antonio (a cura di), *Diritti rifugiati in Europa. Politiche e prassi di integrazione dei rifugiati*. Roma, Relazioni internazionali, 2005, pp. 41-76.

<sup>38</sup> BUONFINO, Alessandra, *Between unity and plurality: the policization and securization of the discourse of immigration in Europe*, «New Political Space», XXVI, 1, 2004, pp. 24-49.

<sup>39</sup> VALTONEN, K., *Resettlement of Middle Eastern refugees in Finland: the elusiveness of integration*, op. cit.

<sup>40</sup> CASTLES, S.; KORAC, M., et al., *Integration: mapping the field*, op. cit.

*prospettive delle persone in considerazione*». Di conseguenza, «*il vocabolario dell'integrazione risulta fortemente intriso dei processi storici, sociali e politici associati allo stato-nazione e al suo modo di definirsi*»<sup>41</sup>. Secondo Robinson<sup>42</sup>, il concetto per quanto caotico e vago continua ad essere ampiamente adoperato, «*una parola usata da molti, ma capita diversamente dai più*». Un concetto ingannevole, ribatte Banton<sup>43</sup>, che «*si fonda su una metafora matematica, che presume che i processi sociali d'interazione tra gruppi possano essere paragonati alle equazioni matematiche a somma zero*».

“Integrazione” risulta pertanto un concetto elusivo, dai confini mobili, un coagulo di significati, espressione di priorità, interessi e aspettative in continua interazione, un'interazione che risulta però orientata dal discorso politico dominante. “Integrazione” è pertanto un concetto-nebula, il cui carattere polisemantico, multi-dimensionale, contingente e circostanziale richiede non tanto riconoscimento quanto di essere il punto di partenza di ogni ricerca comparativa sul tema. D'altra parte, ricorda Favel, non vi è certo carenza di ricerche comparative e nazionali sulle politiche d'integrazione nell'Europa occidentale e la cosa più semplice da fare sarebbe quella di scrivere un ricerca ricognitiva che riassume i risultati di questi lavori al fine di produrre una lista di misure adoperate nei vari paesi e di valutarne l'efficacia. In realtà, ognuno di questi tentativi si scontrerebbe ben presto con il fatto che le questioni di immigrazione e di integrazione sono formulate in modi molto distinti e specifici ai contesti in tutta Europa. Pertanto può risultare più utile fare un lavoro di ricerca di tipo diverso, che parta dall'esame dei contesti specifici per rispondere alla domanda «*perché queste strategie sono state prodotte, e sotto quali specifiche circostanze un particolare discorso diventa dominante*»<sup>44</sup>.

Se è vero che molte ricerche comparative si fondano su premesse non sufficientemente chiare e mancano spesso di spirito critico quando si tratta di porre queste premesse sotto scrutinio, resta la questione di come e cosa sia comparabile. Assumere il concetto di integrazione come un concetto-nebula non impedisce di ricercare possibili percorsi comuni. Si tratta di riconoscere due aspetti fondamentali: primo, che, fino ad ora, le politiche di asilo e immigrazione sono state trattate e pensate dai paesi membri dell'UE attraverso la lente delle proprie istituzioni e

<sup>41</sup> GEDDES, A., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, op. cit., p. 23.

<sup>42</sup> ROBINSON, V., *Defining and measuring successful refugee integration*, op. cit., p. 118.

<sup>43</sup> BANTON, M., *National integration in France and Britain*, op. cit., p. 152.

<sup>44</sup> FAVEL, A., *Integration policy and integration research in Europe: a review and critique*, op. cit.

strutture amministrative; secondo, che il processo di armonizzazione delle politiche di asilo e accoglienza è ormai in atto e esso stesso sta generando un suo proprio vocabolario d'integrazione, premessa per una possibile comparazione, in quanto definizione di un terreno/linguaggio comune. Si tratta di una transizione che durerà ancora anni, per cui bisogna *rassegnarsi* (da un punto di vista metodologico) alla coesistenza di queste due dimensioni.

## Conclusioni

Lo scopo di questo saggio non era quello di fornire una definizione astratta d'integrazione, alternativa o migliore di quelle attuali. Piuttosto si è cercato di argomentare a favore di una definizione circostanziale e contingente del concetto, sempre relazionale e relativa ad un contesto definito e agli interessi e forze che vi interagiscono. Invitare a confrontarsi con una definizione di integrazione di questo tipo è anche un invito a ripensare strategie e obiettivi di ricerca.

Infatti, i vocabolari dell'integrazione cambiano e si trasformano; altri nascono, come nel caso dell'Unione Europea e del suo progetto di armonizzazione. Non bisogna però precorrere i tempi, né bisogna confondere discorsi e piani – l'*essere* e il *voler essere* dell'integrazione alla europea. I discorsi nazionali, così come i modelli di incorporazione dell'«altro» nel «noi» sono un fondamento e un pilastro intorno ai quali si sono costituiti gli odierni stati nazionali. Ed è facile immaginare che rinuncino difficilmente a questa loro prerogativa. I discorsi nazionali e quello europeo sono quindi destinati a sovrapporsi e a mischiarsi, piuttosto che escludersi l'uno con l'altro. Per il ricercatore il problema è, in primo luogo, come rendere conto di questo processo.

NANDO SIGONA

fsigona@brookes.ac.uk

*Oxford Brookes University*

## Abstract

This article outlines the current debate on integration in refugee studies and discusses the policy relevance of the concept in the ongoing process of asylum policy harmonisation at the European Union level. It questions the essentialist approach behind most comparative research on refugee and migrant integration and argues for a nebula-concept of integration which regards the ambiguity of the concept of integration, widely recognised in the literature, as a structural, constitutive and unavoidable element, to be taken into account when researching the processes of settlement of refugees in their new society. The discourses of integration, as well as the philosophies of integration, reflects the broader national identity politics framework of each country and are deeply rooted into the national order of things. This can help to explain the difficulties of the current EU harmonisation process. However, the article suggests, while a common EU refugee integration policy is still a very contested field, upon open negotiation, it appears, that a new EU vocabulary of integration is emerging in the EU political arena.

## ***2. Stato, accoglienza e identità: alcune prospettive nazionali***

### **Bringing life into the “states of exception”: Chechen asylum seekers in a Czech refugee camp**

#### **Introduction**

Refugee camps constitute a particular strategy of assistance based on spatial and social containment of migrants<sup>1</sup>. Although the majority of the world's refugees remain outside refugee camp fences (either because they prefer to do so, or because they have no other option), refugee camps still represent the main method of refugee assistance in the developing world and have become an increasingly popular response to the presence of refugees in Europe and Australia<sup>2</sup>. This article aims to critically discuss existing ways of conceptualizing refugee camps in the academic literature. It is empirically grounded in my two encounters with an institution of a refugee camp: as a social worker, working for three years with a non-governmental organization assisting asylum seekers and as a researcher analysing gender relations in families of Chechen asylum seekers living in the Czech Republic.

The more general motivation behind this article is to argue that in order to produce a knowledge that has a potential of unpacking and challenging what are detrimental aspects of spatial and social

<sup>1</sup> I want to thank Prem Kumar Rajaram and Jan Drahokoupil for their helpful comments and encouragement. My acknowledgement also goes to anonymous reviewers of «Studi Emigrazione» for their inspiring suggestions.

<sup>2</sup> ZETTER, Roger, *Shelter Provision and Settlement Policies for Refugees. A State of the Art Review*. Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1995/2003. Available from <http://www.brookes.ac.uk/schools/planning/dfm/pdf/zetter-shelter.pdf>. Last accessed: December, 2005.

exclusion of migrants in the current world, the analyses of underlying socioeconomic and political mechanisms which shape displacement should be interconnected with micro-level and in-depth accounts of particular institutional settings designed to “manage” and control people’s movements across national borders. Investigations into migrants’ material conditions and the complex webs of social relations in which they are situated are two crucial components of this effort.

In the first section, I examine three bodies of literature dealing with refugee camps. First, I examine the humanitarian perspective on human displacement. Second, I explore some examples of micro-level ethnographic accounts of refugee camps in Africa. Finally, I provide a critical exploration of the conceptualization of a refugee camp proposed by Italian philosopher Giorgio Agamben, who sees a camp as an expression of the “state of exception” from the normal juridical order of the sovereign nation-state.

This introduction to the literature<sup>3</sup> aims to show the variety of perspectives from which the topic can be approached while acknowledging that there are other angles of research into the multidimensionality of the camp; both as an institution and as a theoretical concept which cannot be dealt with in this article<sup>4</sup>.

In the second section of the article, I offer an account of a refugee camp in the Czech Republic. I examine the multiplicity of social relations in the camp. I illustrate how the camp environment produces certain types of subjectivities through relations of power, as well as how refugees respond to and subvert these forces. I focus on three aspects of the camp environment and analyse it as: 1) a gendered space, 2) a violent space, and 3) a space of subversion, both on the part of refugees and the camp workers.

I attempt to demonstrate that refugee camps are neither apolitical institutions nor just “states of exception”, as Agamben asserts. I argue that institutionalized refugees are inhabitants of places where refugees, as well as those who assist and control them, are participants in a network of multiple, material, spatial, socio-political and power relations.

From this interpretation of refugee camp experience I refine contemporary understandings of the identity of institutionalized refugees. I find that, although the camp environment does shape

<sup>3</sup> It is a selection rather than a “representative sample” of the existing literature on the topic of refugee camps.

<sup>4</sup> For an elaborated discussion about the concept of the camp see for example: LAUSTSEN, Carsten B.; DIKEN, Bülent, *Culture of exception: Sociology facing the camp*. Oxford, Routledge, 2005; RAJARAM, Prem Kumar; GRUNDY WARR, Carl, *The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia, and Thailand*, «International Migration», (42), 1, 2004, pp. 33-64.

subjectivity significantly, institutionalized refugees are more than submissive objects to be moulded. On the contrary, they strive to construct alternative subjectivities that in turn challenge their extant image as passive objects of care.

## Theorizing a refugee camp

### *The humanitarian perspectives*

Humanitarian perspectives on the institution of a refugee camp have perceived it as often problematic but nevertheless feasible and apolitical institutional response to human displacement. Authors writing about refugee camps from this perspective have been primarily concerned with the question: how to make assistance more efficient and how to minimize numerous negative effects of "encampment" of huge numbers of people in areas defined by economic underdevelopment and political instability. They stress the need to make assistance in the camp more participatory, appealing to humanitarian workers to constantly strive for *«the highest possible standards of physical, material and psychological security»* of refugees living in camps<sup>5</sup>. The advantages of concentrating refugees in camps have been emphasized in the literature. Arafat Jamal, for example, claims that *«camps strengthen asylum by encouraging hosts to accept the presence of refugees»*. In his view, *«refugees understand that camps make them visible, and keep their plight, and the politics that underpin it, in the world's consciousness»*<sup>6</sup>.

It seems redundant to emphasize that "the highest possible standards" are relative and flexible. Further, the very fact of "visibility", that the above scholar has championed, does not necessarily lead to international responsiveness towards refugees' plight. The existence of refugee camps with organized humanitarian assistance is always determined and agreed upon by governments and/or supra-national organizations. Their establishment is based on political negotiations and various compromises that only rarely take into account the needs and preferences of the refugees themselves.

Indeed, apolitical humanitarianism adopted in the sphere of refugee relief, by both humanitarian workers and scholars, has been

<sup>5</sup> CRISP, Jeff; JACOBSEN, Karen, *Refugee Camps Reconsidered*, «Forced Migration Review», 3, 1998, pp. 27-30, see p. 30.

<sup>6</sup> JAMAL, Arafat, *Camps and Freedoms: Long-Term Refugee Situations in Africa*, «Forced Migration Review», 16, 2003, pp. 4-6, see p. 4.

heavily criticised by numerous authors<sup>7</sup>. Barbara Harrell-Bond was among the first to warn about the consequences of detaching politics from refugee assistance. She argues: «*Political considerations are the hinterland to policy concerning aid to refugees. The danger of the assumption that it is possible to separate politics from humanitarianism is that it prevents an examination of the effects of local, national, and international politics on refugee policy*»<sup>8</sup>. More recently, but using similar arguments, Sarah Kenyon Lischer urges humanitarian workers not to approach their work in isolation from the political and military context surrounding the field of “assistance”. For «*any humanitarian action in a conflict zone will have political, and, possibly military, consequences no matter how apolitical the intent*»<sup>9</sup>. Therefore, despite the abundance of scholarly as well as more “technical and/or managerial” texts about refugee camps that tend to disassociate them from the sphere of politics, there has been an agreement that a refugee camp is necessarily a highly political and always negotiable institution.

### *The ethnographic approaches*

Another way of writing about refugee camps is represented by micro-level ethnographic accounts of refugees’ lives. Researchers engaging in this type of inquiry have been attempting to reconsider the language of humanitarian organizations in light of the unintended consequences of their actions upon the lives of refugees. Bakewell, for example, presents a study of refugees from Angola who integrated relatively successfully into the village communities on the Zambian border and shows that refugees do not always have to be perceived as

<sup>7</sup> E.g. BLACK, Richard, *Putting refugees in camps*, «Forced Migration Review», 2, 1998, pp. 4-7; HARRELL-BOND, Barbara, *The experience of refugees as recipients of aid*. In: AGER, Alastair, *Refugees: Perspectives on the experience of forced migration*. London and New York, Pinter, 1999, pp. 136-168; HYNDMAN, Jennifer, *Managing displacement: Refugees and the politics of humanitarianism*. Minneapolis and London, University of Minnesota Press, 2000; HYNDMAN, Jennifer, *Refugee camps as conflict zones: The politics of gender*. In: GILES, Wenona; HYNDMAN, Jennifer, *Sites of violence: Gender and conflict zones*. Berkeley, Los Angeles, and London, University of California Press, 2004, pp. 193-212; MALKKI, Liisa H., *Refugees and exile: From “refugee studies” to the national order of things*, «Annual Review of Anthropology», 24, 1995, pp. 495-523; MALKKI, Liisa H., *Speechless emissaries: Refugees, humanitarianism, and dehistoricization*, «Cultural Anthropology», (11), 3, 1996, pp. 377-404; RAJARAM, Prem Kumar, *Humanitarianism and representations of the refugee*. «Journal of Refugee Studies», (15), 3, 2002, pp. 247-264.

<sup>8</sup> HARRELL-BOND, Barbara, *Imposing aid: Emergency assistance to refugees*. Oxford, Oxford University Press, 1986, p. 17.

<sup>9</sup> LISCHER, Sarah Kenyon, *Dangerous sanctuaries. Refugee camps, civil war, and the dilemmas of humanitarian aid*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2005, p. 9.

posing a threat to the local society, economy and environment<sup>10</sup>. In this way, he rebuts the image of refugees as people "out of place", impatiently waiting to go "home", regardless of the local situation. The latter perception is taken as a justification to sustain the confinement of refugees in the camp and repatriation as the most desirable solution.

While another approach within the ethnographic tradition is to focus on the gendered aspects of life in the camps. In a study of Somali refugees in Kenyan refugee camps, Jennifer Hyndman gives an elaborate explanation for the failures of "women empowering" projects run by humanitarian organization in the camps<sup>11</sup>. She shows that even in camp situations where more participatory approaches have been tried, women tend to stay largely excluded from these supposedly democratic structures because they are set up in ignorance of pre-existing patterns of gender relations. Humanitarian workers tend to operate with essentialising images of women as, on the one hand, equal partners for accomplishing social change and, on the other hand, as the most vulnerable and dependent population. Hyndman argues that these two notions can coexist but only under the consideration that women are not perceived vulnerable in any essential way, nor are they all equal participants in the daily governance of a refugee camp. *«Their locations are at once designated by organizations' policies and contingent upon the history and place in which they find themselves»*<sup>12</sup>.

These approaches are valuable accounts of social relationships that are produced by unequal power relations in the camps. However, one troubling question arises from these otherwise useful texts: Why do all these researchers (usually based in Europe or North America) travel to Africa and/or Asia when there are many opportunities to study refugee camps in the context of Western societies<sup>13</sup>? This is not

<sup>10</sup> BAKEWELL, Oliver, *Repatriation: Angolan Refugees or Migrating Villagers?*, In: ESSED, Philomena; FRERKS, Georg; SCHIJVERS, Joke (eds.), *Refugees and the Transformation of Societies: Agency, Policies, Ethics and Politics*. New York and Oxford, Berghahn Books, 2004, pp. 31-41.

<sup>11</sup> HYNDMAN, Jennifer, *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*. Minneapolis and London, University of Minnesota Press, 2000.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>13</sup> For example, «Forced Migration Review» (published by one of the most prominent academic institutions focused on the issues of forced migration - the Refugee Studies Centre, University of Oxford) devoted its volume 2 (August 1998) to the topic *People in Camps*. The articles and reports in the journal cover the situation of refugees on the Thai-Burmese border, in Sudan, discuss the problems faced by IDPs in Rwanda, and by refugees in Guatemala. Despite the fact the «Forced Migration Review» is presented as «the world's leading international forum on refugee and internal displacement issues», none of the articles dealt with the situation of refugees in Europe. European refugee camps, in particular, seem to be almost completely out of the scope of the journal. The same applies to a recent book: ESSED, Ph.; FRERKS, G.; SCHRIJVERS, J. (eds.), *Refugees and the Transfor-*

intended to question the importance of research conducted in African and Asian countries where, indeed, forced migration has been widespread and of a large scale and humanitarian urgency. I am more concerned with the fact that by the lack of discussion about the mechanisms of refugee camps in the western world (both in the media and academia), the institution of a camp becomes constructed as almost an exclusively "Third World phenomenon". Moreover, this representation has the power to shape most western images of the "refugee problem" in developing countries. It sustains a stereotype of African and Asian states as notorious human rights violators and executors of inhuman measures towards large masses of people. Moreover, it neglects the increasing use of refugee camps and detention centres in the West. Here, camp-based and prison-like answers to refugee issues have been practiced with growing fervour<sup>14</sup>.

Indeed, the way camps in regions of the "Third World" are run and managed by supranational agencies and humanitarian organizations often falls into the pattern of what Achille Mbembe calls «*late-modern colonialism*»<sup>15</sup>. It is, as he notes, «*a matter of seizing, delimiting, and asserting control over a physical geographical area – of writing on the ground a new set of social and spatial relations*»<sup>16</sup>. Space of the refugee camp becomes the raw material of sovereignty (in this case, it is the sovereignty of the supranational/humanitarian body, the power to define who matters and who does not, who is disposable and who is not<sup>17</sup>) and the violence which can be carried within it. To give a concrete example: in 2000, a "Guardian" inquiry found out that sexual exploitation is prevalent among aid workers in refugee camps in West Africa. More than 40 NGOs and 67 individuals have been implicated in allegations that aid was withheld unless paid for by sex; among those were workers for the UNHCR, the World Food Programme along with people working for Médecins sans Frontières, CARE, and the International Rescue Committee<sup>18</sup>. Thus, humanitarian agencies have created a conducive environment in which exploitation of refugees has thrived in the atmosphere of impunity. The question arises of what happens in European refugee camps and detentions which receive much less attention.

*mation of Societies: Agency, Policies, Ethics and Politics*, op. cit. The contributors discuss refugee camps extensively, but only in the contexts of Zambia, Tanzania, India or Sri Lanka.

<sup>14</sup> See for example FEKETE, Liz, *The Deportation Machine: Europe, Asylum and Human Rights*. London, Institute of Race Relations, 2005.

<sup>15</sup> MBEMBE, Achille, *Necropolitics*, «Public Culture», 15, 2003, pp. 11-40.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>18</sup> GILLAN, Audrey, *Sex abuse scandals tarnish work of aid agencies in Africa*, "The Guardian", 2002, April 20.

## Giorgio Agamben and "the state of exception"

The third perspective on refugee camps discussed in this article is a more theoretical conceptualization. Giorgio Agamben, its author, describes it as a spatial materialization of «*the state of exception*»<sup>19</sup>. Refugees are confined within the camp because they cannot be incorporated into the nation-state due to anxieties over "national security" and the need to maintain "national sovereignty". In other words, they pose a threat, because they break the "old trinity" composed of the unity of the state, the nation (birth), and land<sup>20</sup>. Therefore, they are relegated to a special space, or as Agamben puts it, to «*a zone of indistinction*»<sup>21</sup> – within the boundaries of the nation state and yet outside its normal juridical order. It is a zone, in which the concepts of subjective right and juridical protection no longer make sense. Agamben draws links between refugee camps and concentration camps and argues that within both, human beings can be deprived of their rights and prerogatives to such an extent that no act committed against them can appear as a crime; in this way they are transformed into a «*bare life*»<sup>22</sup>. He presents the realities of refugees' lives in the camps as «*at once excluded and included, removed and at the same time captured*»<sup>23</sup>. The contemplation about the institution of the camp is then moved at a more general level and its juridical and political structure is considered to be constitutive of contemporary life in the West. It is «*the hidden matrix of the politics in which we are still living*»<sup>24</sup>.

Unlike the previously mentioned critiques of the camp environment, Agamben's genealogy of the camp as a space of exception and denationalization is very Eurocentric. He is interested in showing how the abstract figure of a refugee and the institution of a camp epitomize the rise of modern sovereign power of the Western nation-state. Along the lines of Foucault's idea of power, Agamben conceptualizes refugees as objects of ahistorical techniques of power. He does not perceive them as potential subjects of power relations who can struggle over the constructions of their subjectivities, as reflexive and intentional agents. Thus, he inevitably misses concrete forms of struggle and resistance through which refugees practice a politics rooted in awareness and

<sup>19</sup> AGAMBEN, Giorgio, *The Camp as the Nomos of the Modern*. In: DE VRIES, Hent; WEBER, Samuel (eds.), *Violence, Identity and Self-Determination*. Stanford, CA, Stanford University Press, 1997, pp. 106-118.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>23</sup> AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA, Stanford University Press, 1998, p. 110.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 175.

experiences of the state of exception in which they find themselves<sup>25</sup>. In other words, his analysis does not open a space for looking at how living people confined in the camps can and do impact on the sovereignty of the nation-state.

Moreover, what lacks in his otherwise insightful analysis is the account of the constitution and the material basis of a "bare life." Agamben focuses only on one way in which refugees are defined through particular juridical mechanisms that enable their confinement in the state of exception. But there are also other structures that shape refugees' positions and make the figure of a bare life more diverse and less stable. For example, different legal definitions prescribe different material and social conditions of refugees (such as the distinction between *prima facie* and *convention* refugees) in different time and space settings. In various stages of forced migration, refugees can be confined within a range of institutions (from prison-like detention centres and quarantines to relatively open residential or integration centres<sup>26</sup>). Furthermore, he also does not pay attention to critical determinants of diversity among people such as gender, ethnicity, class, age and cultural locations.

All these differences have important implications for the scope of rights available to refugees. It is crucial to perceive rights not only in terms of written rights (codified juridical mechanisms), but also in terms of possibilities<sup>27</sup>. Considering this, we should also ask how these rights can or cannot be actually implemented and exerted by refugees.

Therefore, despite the fact that Agamben's notions of a refugee and a refugee camp serve as powerful bases to criticize the underlying mechanisms of the sovereign power of European nation-states, they move the discussion about refugees into the direction of what Hyndman calls «*universalizing talk*»<sup>28</sup>. That is, on the one hand, Agamben puts forward a type of discourse that mutes critical aspects of diversity and difference among people of different legal statuses, genders, ethnic, class and cultural locations «*without authenticating a*

<sup>25</sup> AGAMBEN, Giorgio, "I Am Sure That You Are More Pessimistic Than I Am..." *An Interview with Vacarme*, «Rethinking Marxism», 16, 2004, pp. 115-124, see pp. 115-116.

<sup>26</sup> This is the range of so called asylum facilities in the Czech Republic.

<sup>27</sup> RANCIÈRE, Jacques, *Who Is the Subject of the Rights of Man?*, «The South Atlantic Quarterly», 103, 2004, pp. 297-310, puts forward this distinction in his critique of Hannah Arendt's and Agamben's concept of the Rights of Man that is presented by them as separated from the Rights of the Citizen. This distinction, in Rancière's view, falsely implies the possibility of the separation of the sphere of citizenship and political life from the sphere of private life (see p. 303).

<sup>28</sup> HYNDMAN, J., *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*, op. cit.

particular approach or set of categories that fix identities in the context of humanitarian crises»<sup>29</sup>. On the other hand, he privileges only one form of structural determination of refugees' positionalities, and that is juridical mechanisms of exclusion. Therefore, his image of a refugee as an embodiment of a bare life can have unintended consequences of building up a decontextualised and rigid image of refugees as powerless pawns of static power.

Consequently, drawing on Agamben, some authors find it plausible to talk about refugee camps as "non-places" in which refugees are immobilized and are led to life in a «*permanent state of exception*»<sup>30</sup>. However, while immobility is indeed one of the common characteristics of refugees' lives in the camps, labelling refugee camps as non-places assumes that camps are non-places also in terms of social relations and various social dynamics among refugees, camps administrators and the world outside the camp. Using these sophisticated metaphors can easily result in the stereotyping of refugee camps and the subsequent use of the concept as an empty cliché. In the following section of the paper, I will attempt to demonstrate how refugees manoeuvre in multiple and dynamic material, spatial and socio-political conditions in exile.

### **The refugee camp as a living space: life in the Zastavka refugee camp**

In this section, I explore the Zastavka refugee camp, in the Czech Republic, as a site of production of certain types of subjectivities through relations of power. I also explore the notion that it is a site of particular and often subversive responses to these mechanisms. This approach is inspired mainly by Jennifer Hyndman's analysis of the humanitarian assistance to Somali refugees in Kenyan refugee camps described earlier<sup>31</sup>. I depict the Czech refugee camp as a living space and interplay of various social relations.

The Zastavka camp, itself, is situated in a small town in the southern part of Moravia<sup>32</sup>. My account is based on observations and

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>30</sup> Marc Augé applied in DIKEN, Bülent, *From Refugee Camps to Gated Communities: Biopolitics and the End of the City*, «*Citizenship Studies*», 8, 2004, pp. 83-106.

<sup>31</sup> HYNDMAN, J., *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*, op. cit.

<sup>32</sup> It is a residential camp. After passing the reception procedures, refugees are transferred into one of the ten "residential centres" where they wait for their asylum claim to be decided upon. There is no time limit defined in the asylum law regarding the decision about the asylum application, it happens that refugees are living in the residential camps for more than two years. Unlike the quarantine

experiences I gained there conducting field research in April 2004, and, more generally, during my earlier exposure to the camp environment in three years of working as a social worker for a nongovernmental organization. The insights into the camp life that I present here were not, initially, the focus of my research, whose central focus were transformations of gender relations in the families of Chechen refugees – the most numerous group of asylum seekers coming to the Czech Republic at that time<sup>33</sup>.

For the majority of Chechen asylum seekers, the camp served as a temporary stop. Although it has been widely documented that civilians in Chechnya are still being persecuted by the power agencies of the Russian Federation as well as by various “local” armed groups – kidnappings, torture, unlawful executions, and disappearing are prevalent<sup>34</sup> – the Czech Department of Asylum and Migration Policy does not recognize Chechens as refugees with a well founded fear of persecution<sup>35</sup>. Therefore, they are not, in general, being granted refugee status. On the other hand, they cannot be expelled either, because Chechnya can hardly be considered as a safe country. Therefore, Chechen refugees find themselves in a situation where they can neither be expelled, nor fully accepted and granted socio-political rights. Once they realize how scant their chances are of being allowed to stay in the Czech Republic, and when they hear from other refugees that Chechens in Austria, Belgium or France are being granted asylum much more often, the majority try to cross the “green borders” and continue to travel to the west.

Furthermore, the camp changes dynamically due to many external factors. The first and probably the most obvious factor is the national composition of the camp inhabitants. It shapes the camp environment significantly. In particular, when one national group prevails, as it was the case with Chechens during my stay there, more lively social relations among refugees than in the periods of more mixed

reception centre, it is possible to leave the residential camp freely. The capacity of the Zastavka camp is about 230 places. At the time of my fieldwork, there were only about 70 people living in the camp, about 40 of them were Chechens.

<sup>33</sup> See SZCZEPANIKOVA, Alice, *Gender Relations in a Refugee Camp: A Case of Chechens Seeking Asylum in the Czech Republic*, «Journal of Refugee Studies», 18, 2005, pp. 281-298.

<sup>34</sup> E.g. INTERNATIONAL HELSINKI FEDERATION, *Chechnya: Impunity, Disappearances, Torture, and the Denial of Political Rights*. Helsinki, International Helsinki Federation, 2003. Available from <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/ca01862b2f36182bc1256df60054499f?OpenDocument>. Accessed December, 2003.

<sup>35</sup> It is beyond the scope of this paper to adequately contextualize the presence of Chechens in the Czech Republic. After Chechnya declared independence from Russia in 1991, Russian troops were sent to this Caucasian country several times to restore Moscow's authority. Since 1994, there have been almost ten years of brutal fighting.

composition can be observed<sup>36</sup>. Chechens knew more about each other, they were able to offer more support and understanding to each other but, at the same time, there was also a lot of mistrust and envy among them. For example, tensions were caused by the fact that some people coming from Ingushetia or Dagestan (countries neighbouring Chechnya) who had not experienced the war as directly as Chechens living in Chechnya did, proclaimed themselves to be Chechens and hoped to be recognized as refugees. Many "genuine" Chechens were unhappy with it. Not only did they dislike that someone wanted to benefit from their suffering, but they were also afraid that the Ingushs pretending to be Chechens would create a distorted image of Chechen refugees as not credible in the interviews with immigration officials.

The second important external factor, which framed my stay in the camp, was the pending accession of the Czech Republic to the EU. Refugees were uncertain about the changes to be brought about by the accession and many decided to leave the country before May 2004. The majority headed to Austria, France and Belgium. I witnessed several departures, which were often very sad for friends and acquaintances who remained in the camp.

Thirdly, the factor that influences one's experience in the camp is the season. For example, during spring and summers, the atmosphere in the camp is much livelier also because there are more opportunities to look for temporary jobs such as construction work or work in the forest<sup>37</sup>. When refugees manage to bring some money "home", their life immediately gets more optimistic. Otherwise they are dependent on pocket money which amounts to EUR 0.56 per day for an adult and EUR 0.28 for a child under fifteen. Thus, the majority of asylum seekers who cannot, or do not want to work illegally, are totally dependent on the material assistance provided in the camp: full board with three meals a day in the canteen (refugees are not allowed to take the food from the canteen into their rooms), clothes provided by a charity, and basic health care.

To depict social relations in the camp and to illustrate how the camp environment produces certain types of subjectivities as well as forms of agency through relations of power, I will focus on three thematic areas: 1) the gendered aspects of the camp life, 2) various forms of violence taking place in the camp, and 3) strategies of subverting camp rules.

<sup>36</sup> The majority of Chechen refugees with whom I established relationships in the camp were people coming as a family, originally from urban areas close to the Chechen capital Groznyy. They were in their twenties, thirties or forties.

<sup>37</sup> According to the Czech asylum law, it is forbidden for asylum seekers to work for the first year after they apply for asylum. Therefore, the vast majority of them seek to be employed without work permits.

## The refugee camp as a gendered space

In her study of workers in Mexico's transnational factories, Leslie Salzinger conceptualizes gender as a persistent identity marker and at the same time a malleable category<sup>38</sup>. She argues that *«gendered categories are remarkably rigid and tenacious, thus playing a fundamental role in the experience of self. The content of these categories, however, is highly variable and their importance fluctuates widely across social situations»*<sup>39</sup>. This account is relevant also for the context of the refugee camp. Social and material conditions of the camp often do not allow the actual "preservation" of previously followed gender norms and they have to be reconfigured and practiced in a modified way. On the other hand, these social and material conditions of the camp are not gender-neutral; on the contrary, they significantly shape ways in which gender is practiced on a daily basis.

For example, in Zastavka, a limited number of refugees are offered to work within the camp and thus can receive double or triple pocket money (otherwise EUR 0.56 per person per day) as a "salary". There were several types of jobs available. Predominantly, people for cleaning toilets and corridors in the residential buildings or washing the dishes in the camp kitchen were needed. These jobs were almost automatically offered to women. They were considered to be more diligent, docile and less of problem-makers in comparison to men. Some of the Chechen women I met had never had an opportunity to engage in paid work before they arrived in the camp. By accepting the camp job, they could become the sole breadwinners for their families, which often challenged existing gender relationships and in a way empowered women's position as decision-makers.

On the other hand, the practice of assigning cleaning jobs exclusively to women supports stereotypes about women's suitability to particular types of work. This job is very hard and exhausting (particularly the cleaning of common toilets and corridors) but the camp administration does not reward the women properly. Although the marginal sum of money they receive represents a significant increase in their "pocket money budget", it is still a lot smaller amount than the Czech minimum wage would be. Such blatant exploitation of refugee women is made possible by their removal from the mechanisms of the regularized labour market. Moreover, in this way, refugees are "trained" to be ready to accept an underpaid job -

<sup>38</sup> SALZINGER, Leslie, *Genders in Production: Making Workers in Mexico's Global Factories*. Berkeley, Los Angeles, and London, University of California Press, 2003.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 23.

something that awaits many of them even after they are granted asylum in the Czech Republic and thus a right to work.

This example corroborates Diken's conclusion that «*the idea of exception permeates every aspect of refugee life*»<sup>40</sup>. But what is missing from his analysis is that when the exceptionality is actually implemented it has gendered consequences. It organizes the gender division of labour among refugees in a particular way. Another event that can serve as an illustration of the gendered character of the refugee camp and in particular its spatial organization is the fact that the camp director banned all the inhabitants from watching *their own* televisions in their rooms. This decree was claimed to be a necessary electricity-saving measure and was followed by the confiscation of refugees' televisions. TVs were put into the camp's cellar with the promise that they would be returned only to those leaving the camp. The majority of refugees perceived this action as unlawful, however, they were afraid to express their disagreement because of their vulnerable position – they were worried that making themselves visible in the protest action would make their chances of getting asylum even lower. The confiscation of refugees' televisions had particularly negative consequences for women's access to entertainment and information. After the confiscation, refugees were left with the only possibility – to share one common TV room. However, it was not acknowledged that Chechen women did not feel comfortable sharing a relatively small and dirty space with other strange men who occupied it almost permanently. Thus, the TV room has become a male-dominated space which women would not enter. This is an example of a discriminatory practice stemming from the camp officials' ignorance of gender relations among refugees<sup>41</sup>.

### **The refugee camp as a violent space**

When thinking about violence in the camp, various examples emerge. In this context, I define violence as a form of behaviour (both intentional and unintentional) that results in someone's physical and/or emotional harm. I argue that the structure of power relations in the camp enables particular types of violence. It stems from the fact that the functioning of the refugee camp is, to a large extent, based on the mechanisms of objectification of refugees. People living in the

<sup>40</sup> DIKEN, B., *From Refugee Camps to Gated Communities: Biopolitics and the End of the City*, op. cit., p. 87.

<sup>41</sup> HYNDMAN, J., *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*, op. cit.

camp are constructed as passive objects of assistance. In order to make the process of assistance more efficient, it is necessary to deprive them of their specific gender, cultural and political features. Not only are refugees removed from the social, political and historical context of their displacement, but their camp identities are constructed in an essentialising manner. The importance of multiple markers of their identity such as gender, age, class, religion is not perceived as dynamic and constituted in social relations but as pre-given and taken for granted<sup>42</sup>.

Camp workers responsible for the running of the residential buildings and distribution of meals in the canteen are (together with the camp guards) people closest to refugees' everyday realities. They are the people with a great amount of control over refugees' daily lives who are, at the same time, placed at the bottom of the hierarchy of camp workers. Some of them manage to "humanize" the environment of the camp by taking an individual approach to refugees and simply by open and friendly behaviour. Others can exercise various forms of violence upon refugees, for example by sticking rigidly to the camp rules. The following example illustrates that the structure of power relations in the camp enables particular types of violence which can be enacted through passivity and non-responsiveness on the part of the camp workers.

A young woman whose prematurely born baby died due to the stressful experiences of the flight was placed in a small room together with her husband. Apart from a double bed, wardrobe and a table, almost one fifth of the room was occupied by a metal baby bed left in the room after another young family had moved out. Every morning when the woman recovering from the loss of her first and the only child woke up, the first thing she saw was the empty baby bed. She and her husband asked camp workers to remove it from their room several times. However, their request did not sound urgent or important enough and thus, the bed was not removed. This unnecessary suffering of a young woman stemmed from the fact that refugees in the camp are not allowed to decide even about their most intimate environment. They were not allowed to remove the bed from their room by themselves; the assistance of the camp workers was made necessary in this very basic aspect of their life.

### **The refugee camp as a space of subversion**

The study of social relations in the camp would be incomplete without discussing various forms in which the prescribed camp rules

<sup>42</sup> RAJARAM, Prem Kumar, *Humanitarianism and Representations of the Refugee*, «Journal of Refugee Studies», 15, 2002, pp. 247-264.

and mechanisms are challenged and subverted by both the camp workers and the refugees. Refugees are not just a passive material to be moulded into particular subjectivities. They, though in materially very limited conditions, subvert these enforced constructions and forge alternative subjectivities.

Let me start with those who are in closest contact with refugees: camp workers and guards. Although they often emphasize that they are "just doing their work" and thus do not want to get involved with refugees in other capacities than as with people who need to be lodged and fed, this position is sometimes set aside and they get more personally engaged in various aspects of refugees' daily realities. For example, after the director of the camp confiscated refugees' televisions, I heard many voices of disagreement from the side of the camp workers. They were the first to point out that this was not really a step to save money for the camp budget, but rather an attempt to make the camp environment even less bearable for refugees.

I can also recall a case of a young guard who made friends with his refugee coevals and was supplying them with marihuana. They often sat together in their rooms, smoked and talked. As he put it: *«we were killing the time together»*. By such behaviour, the guard was consciously subverting two sets of the camp rules: first, the unwritten rule: *«do not get too close to refugees, they are just clients, not friends»*, second, a codified rule: *«no drugs allowed in the camp»*. These examples of subversion of the camp rules on camp workers' part show that, at the level of everyday communication between them and refugees, a barrier constructed by the hierarchical relationships produced by the camp is not insuperable.

As regards refugees' acts of subversion, there are many examples at hand. I should note that from the very beginning, camp officials perceived Chechens as particularly truculent, intolerant, and noncompliant. Chechens did not seem to be willing to comply with the desired image of a grateful refugee who humbly appreciates the assistance offered. Their subversions of this image ranged from the "ungrateful" outbursts of anger in the director's office, refusals to eat in the camp canteen or at least showing of ostentatious disgust with the food offered. Many Chechen women also rejected to do the cleaning work in the camp (some because they followed the command of their husbands, others because they find the amount given as a reward demeaning).

Although there are many instances of breaking the camp rules on the part of both camp workers and refugees, these could hardly be seen as acts of resistance which would challenge the existence of the institution of a camp as such. As I have pointed out earlier, the camp

has a constitutive power to create certain subjectivities. However, I agree with Hyndman who suggests that it also has the power to disable the creation of a refugee community that could be able to forge more potent acts of resistance<sup>43</sup>. For example, there is a widespread belief among refugees that their behaviour in the camp impacts upon the decision about the asylum application. In other words, some refugees are convinced that if they do not behave "well" (meaning docile) in the camp, they will not be granted asylum. Therefore, they preferred to engage in less visible acts of subversion than to demonstrate an act of open resistance to the camp administration. As the case of the confiscation of the televisions illustrated, refugees perceived it as an obvious breach of their rights, were angry, but when asked about organizing a protest action, there was no reaction. They did not want to engage in making themselves visible as "problem-makers" in the eyes of immigration officials.

The lack of a sense of a community among refugees in the camp makes a collective action extremely difficult. Distrust and cautiousness flourishes in the camp environment and pervades not only relations between refugees and the camp workers but also relations among the Chechens themselves. It is caused by the fact that many refugees stayed in the camp only for a very short period of time and often left the camp unexpectedly (most probably heading towards Austrian borders). As one of my informants put it: *«People are coming and leaving, today they are here and tomorrow they will be somewhere else, we are staying, so why should we make friends with them?»*.

## Conclusions

I have presented the Zastavka camp as an institution which constructs refugees' subjectivities in a particular way. These subjectivities are shaped by the gendered character of the material and institutional design of the camp as well as by various relations of power forged between them and the camp workers as well as among refugees themselves. These relations are hierarchical and have a potential to be oppressive. Their oppressive character can be sustained by particular characteristics of the camp, such as the objectifying perception of refugees. But, as I have also shown, these relations are not immutable and can be challenged by expressions of sympathy and by the various subversions of the camp rules.

<sup>43</sup> HYNDMAN, J., *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*, op. cit., p. 140.

By this account of the refugee camp, I have attempted to address critically the three approaches to refugee camps outlined in the first part of the paper. It is my conviction that the institution of the refugee camp is not always the most suitable response to conflict and displacement. Extensive control and undue restrictions on refugees' activities within camps produce too many negative consequences such as the various forms of violence<sup>44</sup>.

Next, I illustrated that European camps present fruitful sites for analysis. Bringing together empirically grounded accounts of camp environments from different geopolitical locations and analysing their differences and similarities can be a fruitful direction for future research.

Finally, I have challenged Agamben's conception of a refugee as (only) a figure of a bare life and a camp as a "space of exception". I concur with some of his critics<sup>45</sup> that such a focus of the analysis omits various forms of agency and does not open space for the conceptualization of struggle and resistance on the part of refugees. Indeed, Chechen refugees whom I met in the Czech refugee camp were not passive objects of power. In spite of extremely constrained conditions in which they were positioned, they practiced various forms of subversion rooted in their lived experiences.

ALICE SZCZEPANIKOVA  
alice.szczepanikova@gmail.com  
*University of Warwick,  
Coventry*

<sup>44</sup> BLACK, R., *Putting Refugees in Camps*, op. cit., pp. 4-7.

<sup>45</sup> E.g. AGAMBEN, G., "I Am Sure That You Are More Pessimistic Than I Am...": An Interview with Vacarme, op. cit.

## **Abstract**

This article aims to critically discuss selected approaches to conceptualizing the institutions of a refugee camp in the academic literature with particular focus on the works of Italian philosopher Giorgio Agamben. It is empirically grounded in the analysis of the situation of Chechen asylum seekers living in a refugee camp in the Czech Republic (based on the author's research conducted in 2004). Three aspects of the camp environment are highlighted and the camp is analysed as: 1) a gendered space, 2) a violent space, and 3) a space of subversion, both on the part of refugees and the camp workers. Thus, the article sheds light on the multiplicity of social relations in the camp and illustrates how the camp environment produces certain types of subjectivities through relations of power. It also stresses that refugees employ various strategies to respond to and to subvert these forces. Finally, the author emphasizes the need to forge connections between general analyses of socioeconomic and political mechanisms underlying spatial and social exclusion of migrants with micro-level accounts of material conditions and the complex webs of social interactions in particular institutional settings that are designed to "manage" and control people's movements across national borders.

## Refugees? – What refugees? The case of Spain

### Introduction

When we look at issues related to refugees and asylum seekers in Spain probably the first thing we notice is the lack of attention devoted to this field of study, especially amongst Spanish academics. This is particularly remarkable if we consider the intensity of current Spanish social, politic and academic debate on immigration in general, with immigration perceived to be a relatively new phenomenon in this new wave of interest. Issues relating to asylum and refuge in Spain have been overlooked, both academically and politically, or rather blurred by the debate on immigration. A notable exception has been the interest shown by NGOs, particularly in recent reports that describe this situation by stating that «*refugees are invisible in Spain*»<sup>1</sup>. In recent months, there has been a slight shift towards including issues affecting refugees and asylum seekers in debates on immigration, particularly in the year and a half since the socialist party won the last general election, in March 2004.

Still, the apparent lack of interest is even more noticeable when we compare it with the attention and relevance of issues relating to refugees and asylum seekers present in other EU countries. One could argue that the reason for this research gap is that current Spanish statistics suggest both a very low rate per capita and a decrease in the absolute numbers of asylum seekers in Spain, which is well below the EU average. In 2003, for instance, Spain registered only one asylum application for every 10,000 residents, in contrast to the 10 per 10,000 in France or the 40 per 10,000 in Austria. This suggests that Spain has one of the lowest asylum seeking rates per capita in the whole of Europe. However, reasoning based on these figures would lead to misleading conclusions.

<sup>1</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Spain: the Southern Border*. London, June 2005. Available from <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR410082005>.

One of the reasons one might be misled by the data is found in the way the current asylum screening system operates in Spain. The vast majority of asylum seekers are classified as immigrants, regardless of the specific circumstances of the individuals arriving in the country. This is mainly due to the application of the so-called “inadmissibility” procedure in Spain.

This procedure determines that all asylum applications must go through an initial screening stage before a decision is taken on whether they can proceed with their claim – and as a result whether they have the right to be classified as asylum seekers or not. Only when individual applications do not fall into any of the inadmissibility categories, including the more than debatable *manifestly unfounded* category, can the applicant be officially classified as an asylum seeker. During the past year Spain has undergone important reforms concerning the law on immigration, with some implications for asylum and refuge. However, this inadmissibility procedure is still a core concept of the Spanish asylum process and its application has an enormous effect both on the Spanish statistics and, more importantly, on the fate of asylum seekers arriving in Spain.

Currently in Spain, following the pattern of the last ten years, over 70 percent of applicants are refused admission<sup>2</sup> to proceed with their applications. This means that the system refuses to consider the majority of individuals who want to claim asylum in Spain<sup>3</sup> as asylum seekers. Hence, when statistics show data relating to asylum seekers and refugees, they only include those who have passed this initial inadmissibility procedure – which is about a quarter of the people who initially sought asylum. Once the “initial applications” are deemed inadmissible the asylum seekers are considered to be irregular immigrants, not entitled to any benefits, and receive an order to be sent back to their countries of origin.

This presents quite clear explanations for the gap in studies and debates about asylum and refugees in Spain. If there appear to be so few asylum seekers and refugees in Spain, then there is no reason for debate on the issue. In addition, official statistics show that Spain is different to the rest of Europe because officially it has far fewer applications for asylum.

However, the inadmissibility procedure not only hides the reality of refugee applications in Spain but also produces distorted statistics

<sup>2</sup> According to the latest (Feb. 2005) bulletin of the Office for Asylum and Refuge (OAR) in Spain, 71% of applications for asylum in the first trimester of the year were declared inadmissible to proceed.

<sup>3</sup> Juan Jose Rodriguez, General Secretary for the Spanish Committee for the Help for Refugees.

on asylum. In addition, as some scholars have noted<sup>4</sup>, it transmits the clear impression that the Spanish system is aimed at denying access rather than protecting refugees.

Furthermore, given the current asylum screening process in Spain, one might think that as only one third of those wishing to claim asylum are considered to be asylum seekers, their chances of being granted asylum should improve. However this is not the case either. Even if we take the official statistics that include only those cases allowed to proceed, the percentage of people granted refugee status or exceptional leave to remain is still amongst the lowest in Europe<sup>5</sup>.

This article presents an overview of asylum and refuge in Spain from an essentially qualitative approach, exploring the issue beyond the information presented by the distorted official figures.

This qualitative analysis is inherently multi-method in focus, as it entails the interpretation rather than just description of the data collected, which implies a more complex procedure. This requires the application of divers methods both for the collection of empirical material as well as for data analysis, such as those to reflect on the different meanings of the historical, interactional, and sequential contexts. Hence, the multi-method analysis is grounded on data gathered from different contrasted sources, which in turn it allows us to secure an in-depth understanding of the phenomenon studied.

The analysis presented is aimed at observing and interpreting reality, and not at exposing or calculating new figures. Therefore, whilst it takes account of the most reliable realistic figures concerning the number of people applying for asylum in Spain, it also revises the historical context of asylum flows in the country. In addition, the article explores the legal and policy measures that have been put in place to deal with the so-called new asylum flows, exploring the causes of the current situation in Spain. From this background, the essay examines some of the circumstances affecting the lives of asylum seekers and refugees in Spain, and sets this in a contemporary framework, mainly by revising issues such as their access to services and benefits, and their integration into Spanish society. Finally, the article presents an overview of the conceptualisation of asylum, and by

<sup>4</sup> GIL-BAZO, Maria Teresa, *The role of Spain as a gateway to the Schengen area: Changes in the asylum law and their implications for human rights*, «International Journal of Refugee Law», X, 1/2, 1998, pp. 214-229.

<sup>5</sup> According to the official statistics for 2003, which are currently the most recent statistics available from the Ministry of Internal Affairs (Ministerio de Asuntos Sociales, 2003), there were 5,822 applications for asylum of which 153 were granted refugee status and 46 were granted exceptional leave to remain for humanitarian reasons. The number of asylum seekers represents a 2.78% decrease in comparison to the official number of asylum seekers in 2002.

extension immigration, to highlight the link between the system of labelling asylum seekers, the criminalisation of refugees, and the potential effects this has for the future of Spanish society.

## The Spanish memoir

To understand how the current situation of asylum seekers and refugees in Spain has been reached, we must take account of the relatively recent political history in this country. In doing this, we realise that perhaps the greatest paradox concerning refugees in Spain is how the country has developed one of the most stringent asylum screening procedures and yet one of the most deficient refugee protection systems. This is taking into account that Spain has been a refugee producing country until relatively recently in European terms. It is hard to understand how in just over six decades, Spain has forgotten its own history, and with it the hundreds of thousands of Spanish citizens who had to flee the terror of the Franco regime, seeking refuge all over Europe and the rest of the world.

The recent history of asylum law in Spain embodies many years of unsuccessful attempts to develop adequate legislation and increase public awareness of a situation that is constantly changing. Spain, for years a country producing emigrants, with over three million refugees from the Franco dictatorship alone, has now become an increasingly attractive destination for asylum seekers. After the dictatorship ended in 1975, immigration and asylum policies and legislation in Spain were marked by the initially idealistic political framework of the new Spanish democracy, with one of the most welcoming asylum procedures in the EU. This later came into conflict with its economic interests, reflecting a struggle to maintain a balance between individual rights and interests of the state.

The dramatic political and economic changes that followed 1975 brought transformations in the social, political and legal spheres. Spain is just waking up to the implications this has had for Spanish society and its legal and political context. The greatest challenge for Spanish society has come about because these transformations were established in a relatively short period, bypassing the correspondent process of social development that took place in other EU countries.

Following the victory of the Socialist Party in the 1983 elections, one of the first measures taken by the new Spanish Parliament in 1984 was the establishment of the Asylum Law. As explained by experts in the field<sup>6</sup>,

<sup>6</sup> GIL-BAZO, M.T., *The role of Spain as a gateway to the Schengen area: Changes in the asylum law and their implications for human rights*, op. cit.

this Law reflected the desire of the newly democratic state to establish a political system respectful of human rights<sup>7</sup>. Notably, this was also the year that the first Law of Foreigners<sup>8</sup> was approved in Spain, which sought to encompass all undocumented asylum seekers dependent on welfare, and the year in which the EU countries began to take action to restrict the flow of asylum seekers.

Consequently, in 1985 Spain signed the Schengen Agreement, a foretaste of this more hard-line approach. Spain assumed for EU membership in 1986, both for economic and political reasons, which offered an opportunity to move away from the country's isolated position in Europe, and to preserve the new democracy<sup>9</sup>. At the time Spain's priority was to be perceived as an economically "modern" country and the correspondent social limitations were not to be a restraint on this opportunity.

Hence, the asylum framework changed radically after Spain became a member of the EU, especially during the first few years. In 1993, Spain adopted policies on entry and immigration control dictated by the Intergovernmental forum of Schengen, and Trevi, the immigration "ad hoc" group. The new 1995 asylum law<sup>10</sup> addressed the screening processes and welfare access for asylum seekers and refugees, and established the Office for Asylum and Refuge to examine asylum applications. Following this reform, asylum could only be granted to refugees under the strict and proven sense of the Geneva Convention. Later developments<sup>11</sup> of the law introduced a status of leave to enter for individuals "at risk", but only to be granted as temporary permits outside the scope of the Convention. A major element in the Law was the introduction of the "inadmissibility procedure", which established a new asylum screening stage, that is still in force today. This procedure obliges those who want to claim asylum to pass an initial screening before they are recognised as asylum seekers and only then can their application for asylum be taken into account.

The majority of asylum seekers, who are not permitted to apply for asylum, are classified as illegal entrants, with an order to be sent back. Hence, the official statistics related to asylum seekers only include

<sup>7</sup> Spain ratified in 1977 the UN pacts on Economic, Social and Cultural Right, in 1980 the European Convey on the Juridical Statute for Migrants Workers and signed the 1951 Geneva Convention and its 1967 Protocol.

<sup>8</sup> Organic Law 7/1985 from the 1<sup>st</sup> of July.

<sup>9</sup> BIDELEUX, Robert; TAYLOR, Richard (eds.), *European Integration and Disintegration: East and West*. London and New York, Routledge, 1996.

<sup>10</sup> Reform of Act 9/1994 of 19 May 1994.

<sup>11</sup> Implementation Rules 203/1995 of 10 February 1995.

those who are already recognised as such and have “the right” to claim refuge in Spain.

In December 1999<sup>12</sup>, the Socialist opposition proposed a New Law of Foreigners which was approved by a majority and introduced in January 2000, but without the vote of the ruling Popular Party (PP). In response, the PP announced that they would propose a new reform of the Law if they won a majority in the next elections. In March 2000, the PP duly won the general elections, the first time that a Conservative Party held an absolute majority since the re-establishment of democracy. The law of foreigners<sup>13</sup> came into being, and with it a process of regularisation of all undocumented foreigners living in Spain, heralding another new and arduous era for immigration, which was to tighten the measures for asylum even further.

The Law that the PP brought into force cut the rights of those without documents drastically and expanded the margin of discretion of the public administration to control the entry and movement of immigrants. Following public demonstrations against this proposal, the Commission for Studies of the General Judicial Power (CGPJ) published a report establishing that the proposal was anti-constitutional. As a result, the PP included rights to education and health care, but still denied political rights to asylum seekers. The radical Law on the Rights of Foreigners was passed by Parliament in December 2000<sup>14</sup>.

In addition to removing the basic rights of assembly, union representation and demonstration from those without documents, the new regulation established that submitting an asylum application only stopped the process of deportation until an initial decision is taken. Concerning housing, only those who could prove they had lived in the country for over five years had the right to housing benefits. The Law introduced business fines of up to 60,000 Euro for employers of undocumented migrants and established that those working without current authorisation could be deported with 48 hours. The core problem of all these measures lies in their exclusionary nature, not just the exclusion of asylum seekers and refugees, but rather the exclusion of the poor.

The latest reform that the PP introduced to the Foreigners Law (14/2003) was in December 2003 to allow the Spanish Ministry of Internal Affairs access to the population register. This was regardless of the fact that the PP had previously confirmed that all data concerning migrants registered with the local municipality would not

<sup>12</sup> Law reform 4/2000, from 11 January 2000.

<sup>13</sup> Particularly through the Implementation Rules 239/2000.

<sup>14</sup> Law 8/2000, of 22 December 2000.

be accessible to the police, namely the Ministry of Internal Affairs. A significant number of immigrants were registered in large part because of the campaigns run by municipalities, which had a vested interest in having a high number of registered residents in order to receive more funds from the Government. Immigrants also had an interest in being registered because it gave them access to minimum social services.

The changes that the PP introduced during its term in office were designed to tighten further the asylum regulations and restrict entry. It is worth noting that the PP made at least three main reforms to the Spanish law on immigration, something unheard of for an organic law, which normally would require extensive social and political agreement by all parties represented in parliament.

On the 14<sup>th</sup> of March 2004, the Socialist party came back into power after almost a decade in opposition. One of their main targets was to reform the existing Law of Foreigners. The primary aim was to include a new Decree that would devise a regularisation procedure by which all the so-called "illegal immigrants" would be given residence permits on application. In autumn 2004, the new socialist government (PSOE) announced a new regularisation campaign for illegal migrants in Spain and on the 30<sup>th</sup> of December 2004 the new Law reform was presented to Parliament and approved as the Royal Decree 2393/2004 of the Organic Law 4/2000<sup>15</sup>.

The approval of this Decree was the result of convergence of efforts to try and make immigration legal. The new regulation has 13 titles, distributed in 165 articles and 18 additional dispositions. Its main objective is to speed up the authorisations to fill employment vacancies for which business owners do not find workers that are current residents in Spain. On the 7<sup>th</sup> of January 2005 the State published the Royal Decree that approves the new regulation for the Law of Foreigners, that created a period of 3 months for normalisation of illegal workers. This came into force on the 7<sup>th</sup> of February 2005.

The Government explicitly claimed that the main aim of this new amendment to the Law was not only a regularisation but also a "*normalisation*" process, for those people that are already working now and will continue to do so for at least one more year<sup>16</sup>. This "normalisation" or "regularisation" process was mainly aimed at migrant workers, but also had consequences for asylum seekers and refugees. This initiative by the Spanish government also had repercussions in Brussels, most of

<sup>15</sup> The Royal Decree 2393/2004, was presented to Parliament on the 30<sup>th</sup> of December 2004.

<sup>16</sup> Minister of Labour and Social Affairs, Jesús Caldera (14 September 2004).

which were negative. It is worth noting the reactions from Germany and Holland whose representatives at the European Commission submitted a formal complaint to the Commission alleging that these *sort of measures* encouraged clandestine immigration. On the 11<sup>th</sup> of February 2005, Luxembourg's presidency of the EU proposed the introduction of a new informative mechanism to alert all members' states about immigration flows within the EU. The Commission stated that initiatives such as the Spanish case have advantages as well as disadvantages, and stressed that these kind of measures could end up having a knock-on effect of calling out for illegal immigration.

However, in reality, this seemingly drastic reform did not result in any significant change in the benefits for asylum seekers and refugees in Spain. Although certainly the Reform represented an improvement for immigrants, this was very much directed at immigrant workers and not asylum seekers and refugees, who, as ever, were not really the focus of interest at any level of Spanish debate or politics. In fact, the main NGOs for refugees in Spain claimed that this reform represented *a new lost opportunity to improve the protection system* for asylum seekers and refugees in Spain<sup>17</sup>.

Perhaps the most appreciated amendment was the new measure that over-ruled the order that had permitted the expulsion of unaccompanied minors. This reform also brought in new channels of information for newly-arrived refugees and asylum seekers. There remain however several criticisms of the new Law concerning refugees and asylum seekers. The first, and most common one, argues that the new Law should have eliminated the obligation to hold a visa for those wanting to travel to apply for asylum.

The Law is also criticised for maintaining all carrier sanctions, namely for those companies that transport undocumented immigrants. It is often argued that this not only forces these companies to refuse passage to Spain, for any person lacking the necessary documentation, but also in fact places the responsibility, and hence the control of immigration and asylum, on these companies rather than on the state.

A further widespread criticism has been directed at the wasted opportunity for this new Reform to incorporate the prohibition to repatriate someone if this *«can put in danger their life or integrity, as established in several international treaties ratified by Spain»*<sup>18</sup>. The

<sup>17</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, Sección Española, ESPAÑA: *Oportunidades perdidas y mejoras insuficientes en materia de derechos humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional a la reforma del Reglamento de Extranjería*, Diciembre 2004. Available from <http://www.euiaaccgg.org/images/fotos/amnistia.doc>.

<sup>18</sup> COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), *La situación de los refugiados en España*. Madrid, CEAR, June 2005.

new Law also missed an opportunity to include specific measures to protect female victims of sexual abuse.

### Asylum patterns and true numbers

Although the flows of asylum seekers arriving in Spain today may mirror patterns in other European countries<sup>19</sup>, there are three main factors that are specific to the Spanish context and contrast with the circumstances of the majority of EU member States. The most notable characteristic of Spain in the EU context, as a refugee receiving country relates to its geographical location that places Spain as the closest gateway to Europe for African countries. This has presented the Spanish Government, particularly in the last decade, with many controversial situations in relation to asylum seekers' human rights. As a recent NGO report notes<sup>20</sup> many of the people who arrive at the Moroccan frontier with Ceuta – the closest Spanish city to Africa, arrive from countries where grave human rights violations have been known to take place, such as Algeria, Côte d'Ivoire, Congo, Iraq, Liberia, Democratic Republic of Congo, and Sudan. Most of these people have been forced to abandon their countries because they suffer persecution and fear for their lives<sup>21</sup>. Asylum seekers often travel for years across the African continent and the Sahara desert and spend time in refugee camps, in many cases, where they try to save money to pay the networks of human traffickers.

When asylum seekers reach the Moroccan border they try to cross into Ceuta clandestinely, hoping for an end to an extremely hard and life-threatening journey. However, hard conditions do not end at the Spanish border.

As Delia Blanco, the president of the *Comisión Española de Ayuda al Refugiado* (Spanish Commission for the Help of Refugees), explains, once asylum seekers arrive in Ceuta they are often forced to live in poverty in the streets due to the overcrowding of reception centres, such as the *Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes* (CETI, temporary holding centre for immigrants)<sup>22</sup>. The Spanish government has persistently received formal complaints from human rights organisations in relation to allegations of police brutality against refugees who sleep on the beaches. One striking example of human

<sup>19</sup> See KOSER, Khalid; LUTZ, Helma (eds.), *The New Migration in Europe: Social Constructions and Social Realities*. London, Macmillan, 1998; and ECRE, *The ECRE Country Report for 2003*, available from [ecre@ecre.org](mailto:ecre@ecre.org) (2003).

<sup>20</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Spain: the Southern Border*, op. cit.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> BLANCO, Delia, *Spain: A land of asylum?*, "El País", 2 January 2004.

rights abuse, is found in a recent report that documents how members of the national police forced several asylum applicants to abandon Spanish territory by crawling under the barbed-wire fence of the border perimeter, in an evidently inhumane manner<sup>23</sup>.

The humanitarian crisis in Ceuta has reached such a serious condition that after a visit of Rupert Colville, the spokesperson from the United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCR), to Ceuta in November 2003, a press briefing and statement was issued at the Palais des Nations in Geneva stating that, «*in the small Spanish enclave in North Africa, UNHCR has expressed concerns to the Spanish authorities about the extremely poor conditions in which asylum seekers are living, and has urged the government to deploy more resources to improve the situation. Conditions fall well short of the minimum standards required by the recent EU directive on reception standards*»<sup>24</sup>. The UNHCR has also recently demanded that the government accord dignified treatment to refugees, and that it speeds up the procedures concerning asylum applications, which currently involve an average waiting time of four-months.

The second pattern of asylum flows arriving in Spain relates to historical and economic links to Latin-America, its close connections through language and established family and kinship networks. This pattern could be compared to many trends that other EU states have related to their history, particularly concerning migration flows from former colonies.

However, it must be noted that although Spain was a colonial nation for many centuries, it lost much of its power at the beginning of the 19th century. Because of this Spain had far fewer direct overseas interests by 1900 than other EU member states such as England or France, hence also weaker dependence connections with the population from former colonies<sup>25</sup>.

The third factor, shared with Greece, Italy and France, relates again to geographical considerations, in this case the Mediterranean location. The geographical proximity and the established networks of the diverse countries of the Mediterranean means that many incidents within this area have repercussions for all countries, such as conflicts within the Arabic countries<sup>26</sup>. All of these patterns shape the

<sup>23</sup> CEAR, *La situación de los refugiados en España*, 2005, op. cit.

<sup>24</sup> UNHCR, *Press briefing*, November 2003.

<sup>25</sup> INTERNATIONAL NGO TRAINING AND RESEARCH CENTRE (INTRAC), *Capacity Building: Perspectives from the NGO sector in Spain*. Praxis Paper Series, no. 5, May 2005, p. 6.

<sup>26</sup> DUCOLI, Bruno; ESTIVILL, Jordi, et al. (eds.), *Bases estratégicas para la elaboración de un plan estatal de migraciones, Europa 2000*. Barcelona, Hacer, 2000.

characteristics of migration flows, in regard to countries of origin, but evidently the characteristic that has a greater impact on asylum flows and procedures is the fact that Spain has a direct border with Africa.

### *The figures*

In order to gain a realistic picture of asylum applications in Spain, we must look at the figures detailing all initial cases that aim to apply for refuge and not only those applications already officially admitted to proceed. The main sources for these data are the Spanish Statistical annual report<sup>27</sup> and the monthly bulletin that the Office for Asylum and Refuge produces<sup>28</sup> which, although not always regular, remains the only official available source from which to extract the figures. However, these figures often contrast with additional statistics put together by non-official organisations, such as the CEAR<sup>29</sup>.

According to official sources, there were 5,822 applications for asylum in 2003 of which 153 were granted refugee status – representing just 2.6% of cases. In the same year 2,350 were considered inadmissible in order not to register as asylum claims – under the inadmissibility procedure, which represents 30% of applications, and 3,943, more than 67%, were admitted to proceed but denied asylum status at the stage of resolution. These figures demonstrate a very low percentage of successful cases, both admitting people to claim asylum as well as granting refugee status.

However, if we look at the unofficial figures provided by the CEAR, these are even lower. According to the report on the asylum situation in Spain presented by CEAR in 2004<sup>30</sup>, 65% of applications for asylum were not admitted to proceed, and of the remaining 35% of cases admitted to proceed, only 2.8% of these were accepted. Concerning the figures presented in the latest reports from the UNHCR<sup>31</sup> Spain received 5,535 asylum applications in 2004, and from the decisions reached, only 174 were granted asylum and 1654 were denied asylum.

<sup>27</sup> MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, *Anuario de extranjería*, Madrid, 2003; MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, *Anuario de extranjería*, Madrid, 2004.

<sup>28</sup> OAR, *Boletín Estadístico de Asilo*. Madrid, Dirección General de Política Interior, Enero 2003; Febrero 2003; Marzo 2003; Abril 2003; Mayo 2003; Junio 2003; Julio-Agosto 2003; Septiembre 2003.

<sup>29</sup> CEAR, *La situación de los refugiados en España*, 2005, op. cit.

<sup>30</sup> CEAR, *La situación de los refugiados en España*. Madrid, CEAR, 2004.

<sup>31</sup> UNHCR, *Overview of refugee population, new arrivals, durable solutions, asylum seekers, stateless and other persons of concern to the UNHCR. Population and Geographical Data Section. Division of Operational Support*. Geneva, UNHCR, 2004; UNHCR, *Asylum levels and trends in industrialised countries: First quarter 2005*, Statistics PGDS/DOS. Geneva, UNHCR, 2005.

The reports reveal a total of 4,745 cases (including backlog from previous year) rejected from any protection in Spain.

Another important aspect to note in relation to statistics, is the decrease in the number of applications over the last few years. For instance, the latest report from the UNHCR, explains how in 2004 there has been a decrease of 9% in the number of applications for asylum in Spain in comparison to the previous year. According to the CEAR<sup>32</sup>, the decrease in asylum seekers' numbers is mainly due to *the innumerable obstacles that represent the control measures approved by the government*. This situation is made worse by the need for visas that makes the arrival of those that wish to claim asylum impossible as, in the majority of cases, these are people from countries with political conflicts such as Nigeria, Cuba and Colombia where it is impossible to obtain any such document.

A final element of the Spanish context that also has a direct impact on the low number of applications and cases granted refugee status is the complex classification system that individuals are grouped within. The differences created in respect of access to benefits, services and to a guarantee of a minimum standard of living, often limited to a very few.

## Labelling refugees

One specific aspect that characterises the way the current asylum system works in Spain and to a certain extent also contrasts with the general pattern in the EU is the way asylum seekers and refugees are subjected to such a variety of different classifications.

According to the current system in Spain a refugee or asylum seeker can be placed into at least five different categories. The status granted is a key factor in determining their future in the country, as rights and access to services will depend entirely on how they are formally classified by the system. The rights they will gain will depend on the status conferred and will affect every aspect of their lives, from access to work, to the accommodation in which they will live. This, in turn, has clear repercussions for the way in which asylum seekers and refugees integrate into Spanish society.

In addition, this classification system often results in the labelling of refugees and asylum seekers, especially by politicians and the media. Once the individual has been given a label, he or she will be treated by the state and society in a given way; as an individual "deserving" or "non-deserving" of refugee protection.

<sup>32</sup> CEAR, *La situación de los refugiados en España*, 2004, op. cit.

The issue of labelling is one that has been debated in recent times with apparent agreement that the different conceptualisations and classifications that the state has for refugees and asylum seekers are not at all clear. Issues like when or to whom these should be applied, and what the real difference is between the different classifications, are all ambiguous<sup>33</sup>.

### *The system categories*

*Pre-screening, pre-waiting:* It is well documented that asylum seekers throughout Europe suffer long periods of uncertainty whilst waiting for their asylum applications to be resolved. In Spain, however, this process differs with the existence of a pre-screening process and an additional pre-waiting period. The latter is not the period during which an asylum seeker waits to learn if they have been granted refugee status, but the period during which the asylum seekers wait to learn if they can apply for asylum or not.

The period from when an individual presents an application for asylum until they are notified of the admissibility of their claim is relatively short (four days for applications at the border and 60 days for those within the territory). These decisions are never delayed since the expiry of deadlines results in admissibility to the full procedure<sup>34</sup>.

There is no official support scheme in place during this period and NGOs and local administrations provide specific schemes for asylum seekers, at their discretion, although exceptions are made for "vulnerable groups" such as single parent families<sup>35</sup>.

*Asylum seeker:* Once an application has been accepted for processing, the applicant is classified as an asylum seeker until the Ministry of Internal Affairs reaches a decision. The exact provision in Spanish law establishes that *«once their (asylum seekers') application has been declared admissible and provided that they have no financial means, they may benefit from social, educational and health services provided by the competent Public Administration, within their capability and budgetary means»*<sup>36</sup>. Although this statement makes it clear that asylum seekers have the right to welfare, it is not specified what provisions are available. Asylum seekers *may* benefit from welfare if they are not self sufficient, and only if the administration *has the*

<sup>33</sup> This was part of the argument in the opening debate of the Barcelona Forum 2004. Session on Refugees, asylum seekers and forced migration – September 2004.

<sup>34</sup> Art. 5 of Law 5/1984 as amended by Law 9/1994 and Art. 17 of Implementation Rules 203/1995.

<sup>35</sup> Art. 15 para. 3 of Implementation Rules 203/1995.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

means to provide such services. In practice, the Institute for Migration and Social Services has an agreement with NGOs for the provision of further welfare for the six months whilst waiting for the decision<sup>37</sup>.

*Refugee:* Once asylum seekers are granted refugee status they gain the most sought after right: that of the right to seek work. NGOs and local administrations provide additional services for asylum seekers and refugees, with the aim of working towards full social integration. At this stage refugees are mostly covered by the welfare state but can still find themselves subject to social discrimination.

*Humanitarian status:* Achievement of this status applies only in exceptional cases where asylum seekers do not fulfil the criteria established by the Geneva Convention. Article 17.2, well known for its ambiguous nature, regulates this situation, with often contradictory outcomes. Those holding humanitarian status, also known as "B" status, rely totally on support from NGOs and local administrations. In addition, once this status has been granted it might take up to a year to obtain documentation, so in the meantime the applicant is denied political rights and the right to work.

*Refused:* Asylum seekers refused any status are no longer entitled to any benefits, during the time spent within the appeal process. In these cases asylum seekers depend totally on the support of NGOs and local administrations. Those refused asylum are often unable to go back to their country due to the lack of documents and are left in limbo, in a permanent state of dependence.

## Implications of labelling for refugees

Although it is evident that there are several different possible outcomes, the rights and access to services that the individual will have, depend on the label applied to them. The two identifiable groups, amongst the varied classifications, are those of "deserving and non-deserving" individuals, in relation to welfare benefits. Clearly those individuals granted asylum seeker or refugee status would benefit from at least some state benefit, but individuals waiting for a decision or having been denied access to the asylum channel, have to rely on extra-institutional organisations, mainly NGOs.

Individuals recognised as asylum seekers are placed in Reception Centres until the decision on the asylum application is known, except for applicants at port of entry who remain within the airport facilities.

<sup>37</sup> DELEGACIÓN DEL GOBIERNO, *Plan para la integración social de los inmigrantes*. Madrid, Subdirección General de Promoción Social de la Migración de Programas, 2000, p. 47.

In order to qualify for housing aid, individuals must have a pending file and prove that they lack economic resources.

At the centres, asylum seekers receive attention and counselling from social workers. The conditions at these centres have been heavily criticised by NGOs as the number of people accommodated often exceeds capacity. This refers particularly to the problems already explained faced at key border points in Spain, such as Ceuta, where reception centres are clearly overwhelmed and hence asylum seekers kept in extremely poor conditions.

Concerning health care, formal medical care programmes are only in place for those recognised as asylum seekers, and are provided through housing centres. For refugees, Article 12 of the Law of Foreigners includes the right to health care on the same terms as nationals leaving with those applicants declared inadmissible or rejected, deprived of all non-urgent health benefits<sup>38</sup>.

Another key aspect for integration is access to employment. In this respect the Law states that recognised asylum seekers and refugees may be allowed to work, but personal situations are taken into consideration when granting a work permit. Asylum seekers can only apply for work permits six months after their application, and only when they are in receipt of a job offer. As the work permit will only be valid until a final decision is reached, by the time the asylum seeker receives the work permit, the applicant may only be allowed to work for a few weeks. In practice work permits are hardly ever issued and in any case, employers do not usually hire someone with an uncertain status. Women face added difficulties as although they have fewer problems in being contracted to domestic service, more often than not, this work is only available without any legal contract.

### *Criminalising refugees*

In addition to the administrative chaos and the lack of protection and benefits for the majority of asylum seekers that this complex classification system creates, it also contributes to the labelling of refugees and asylum seekers, especially by politicians and the media as “deserving” or “non-deserving” of refugee protection. This is particularly damaging as it creates the impression that asylum seekers can be labelled as “good” or “bad” refugees, which can lead on to criminalisation of individuals within the latter group.

Also, this classification system results in automatic criminalisation of those that remain undocumented in Spanish territory, without any

<sup>38</sup> Act 4/2000.

possibility of obtaining these documents and returning to their countries of origin<sup>39</sup>. In effect, anyone arriving in Spain aiming to apply for asylum without documents could be excluded from the admission system and become an undocumented individual.

Furthermore, criminalisation extends to the cases where rejected asylum seekers with personal documentation are left without residency permits, welfare provisions and employment. The only course of action in this situation is to find a job illegally, which is not only a criminal offence, but also leads to potential labour exploitation. In addition, there has been an increase in Mafia networks providing forged documentation to refugees.

The recent amendments to the Law have regularised, or provided documentation, to many immigrants living and working that were previously undocumented. However, it has also established that once the process is closed the Law will be applied in a much stricter manner, particularly concerning expulsions of those left outside the regularisation process. This is particularly important for refugees that often find it impossible to access documentation before arrival but that once within Spain are considered inadmissible and left without status or documents.

In addition, for asylum seekers considered inadmissible to be legally regularised they need a contract of employment and have to be registered in the official census. Hence, all those asylum seekers that did not meet the demands of the regularisation process or entered the country without documentation and are not granted asylum will face an even harsher reality. In these cases the criminalisation process has not been stopped but simply placed on hold, before becoming even tougher.

### *The role of extra-institutional actors*

To complete this albeit brief picture of the asylum context in Spain we must look at the intervention of extra-institutional actors, particularly NGOs, in the provision of welfare for refugees and asylum seekers.

Their role is not something either new or restricted to the Spanish case, however, the weight placed on this welfare support system in Spain is somewhat unique<sup>40</sup> within the European context. It is clear, and has been noted by studies in the field<sup>41</sup>, that NGOs are, together with local administrations, a fundamental part of the welfare system for refugees and asylum seekers.

<sup>39</sup> This situation excludes the regularisation process that took place at the beginning of the current year, as explained earlier.

<sup>40</sup> Greece is the closest comparable case within Europe, in this context.

<sup>41</sup> JIMÉNEZ LARA, Antonio, *El sector no lucrativo en España*, 2000, available from [http://usuarios.discapnet.es/ajimenez/tercer\\_sector/snl.htm](http://usuarios.discapnet.es/ajimenez/tercer_sector/snl.htm) (visited on May 2005).

As we have seen, almost 75 per cent of initial applicants are not accepted as asylum seekers, to which we have to add the number of refusals, which equates to approximately 80 per cent of the rest. This means that over 90 percent of people that initially apply for asylum in Spain are not provided with state welfare. In addition to the struggle that this represents for NGOs and local administrations there are the disadvantages faced by differences between administrations' policies, unequal resources amongst agencies and lack of liaison.

Clearly, most, if not all, rights and benefits that asylum seekers should have access to are strictly reserved for the few individuals that have been granted formal status. The rest of those that arrive in Spain aiming to claim asylum, namely non-recognised asylum seekers, those refused any status and those with humanitarian status are dependent on the support of NGOs which are left to provide for their protection and integration into Spanish society.

## Conclusion

This article has established the context of the complex situation that refugees and asylum seekers face living in Spain. Under the recurring theme of the inadmissibility procedure, this analysis has spelled out how it is not simply a question of low numbers of asylum seekers in Spain but rather a clear intention to hide the real numbers from the public. These low official figures help the Government justify not only the lack of protection but also attention devoted to asylum seekers, whilst the rate for granting refuge remains amongst the lowest in the EU, and the number of officially registered asylum seekers is actually falling in Spain.

The lack of interest and debate presents a situation by which asylum seekers are "out of sight" in Spain. Hence, there seems to be no need to defend the interests of such a small group, with the exception of those that are aware of what is being hidden behind the official version of the situation. The attitude of the press and the politicians is somewhat perplexing, particularly when we realise that we are talking about a state that a few decades ago was a country suffering from political distress and producing one of the highest numbers of refugees in Europe at the time.

This essay has pointed out many issues that require compelling attention in the field of asylum seekers and refugees in Spain. These include widening of the acceptance criteria and simplification of the procedures of asylum seeking, reducing the endless categories, resolving the situation in the reception centres, expanding the rights and benefits of refugees, and changing the focus of the system to

concentrate on protecting asylum seekers and refugees rather than on preventing their entrance into the country. Some hope has been raised by the new government and the action they are taking in relation to immigration. Further changes, however, seem unlikely to happen in the short term as the current Government has just amended the Law and passed up the opportunity to introduce additional measures. It is therefore going to be very difficult to improve the situation of asylum seekers and refugees in Spain in a context where their treatment is based on attempts to make them invisible.

OLGA JUBANY-BAUCELLS

[ojubany-alumni@lse.ac.uk](mailto:ojubany-alumni@lse.ac.uk); [ojubany@gabinet.com](mailto:ojubany@gabinet.com)

*Gabinet d'Estudis Socials (GES), Barcelona*

## Abstract

The subject of refugees and asylum seekers in Spain is one that has been overlooked, both academically and politically, or rather has been blurred by the debate on immigration, especially amongst Spanish academics. This article argues that a key reason for such neglect is the way the asylum screening system operates in Spain. The vast majority of asylum seekers are classified as immigrants, regardless of their specific circumstances, due to the application of the so-called "inadmissibility" procedure.

This procedure is at the core of the Spanish asylum process and places asylum seekers completely "out of sight" – if there are no refugees, there is no need for debate on the issue. In addition, it transmits the impression that the Spanish system aims to deny access rather than protect refugees. Furthermore, by hiding the real numbers the Government justifies not only the lack of protection for asylum seekers but also the lack of resources devoted to them.

This essay explains how in order to gain a realistic picture about asylum seekers in Spain, we must consider all those individuals that aim to apply for refuge, and undertake an essentially qualitative approach, exploring the issues behind the official figures. This will unravel many issues that require compelling attention in Spain, such as widening the acceptance criteria and simplifying the procedures of asylum seeking. It will also highlight the need to change the focus of the system in Spain to concentrate on protecting asylum seekers, rather than preventing their entrance into the country, or even denying their existence.

## Famiglie migranti tra Nigeria e Irlanda: dimensione transnazionale e nuove relazioni di genere e di classe

### Introduzione

Nel periodo postcoloniale i flussi migratori dalla Nigeria si sono diretti prevalentemente verso gli Stati Uniti e il Regno Unito, ma dalla fine degli anni 1980 nuove destinazioni in Europa, Asia, Africa e Sud America hanno attratto i migranti nigeriani<sup>1</sup>. In netto contrasto con la migrazione precedente, prevalentemente maschile e individuale<sup>2</sup>, nell'ultimo decennio è la famiglia a migrare e l'Irlanda è una delle destinazioni di questi nuovi flussi<sup>3</sup>. Si tratta sia di intere unità familiari sia di coniugi singoli, uomini o donne che partono in avanscoperta, seguiti poi dal resto della famiglia<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Per un approfondimento sulla migrazione africana e nigeriana, si veda: ADEPOJU, Aderanti, *Migration in Africa*. In: BAKER, Jonathan; AINA, Tade Akin (a cura di), *The Migration Experience in Africa*. Uppsala, The Nordic Africa Institute, 1995; ADEPOJU, Aderanti, *Linking Population Policies to International Migration in Sub-Saharan Africa*. In: APPELBYARD, Reginald Thomas (a cura di), *Emigration Dynamics in Developing Countries: Sub-Saharan Africa*. Aldershot, Ashgate, 1998, pp. 301-337.

<sup>2</sup> Questo fenomeno è stato analizzato da NIGHTINGALE, Florence, *Nigeria: An Assessment of the International Labour Migration Situation, the Case of Female Labour Migrants*. Geneva, Gender Promotion International Office, 2003.

<sup>3</sup> Si veda UGBA, Abel, *Africans in 21<sup>st</sup> Century Dublin: Will They Stay?* Department of Sociology, Trinity College Dublin, 2004, relazione non pubblicata.

<sup>4</sup> Per una discussione sul traffico di donne nigeriane si veda NIGHTINGALE, F., *Nigeria: An Assessment of the International Labour Migration Situation, the Case of Female Labour Migrants*, op. cit. L'argomento della migrazione femminile in relazione al lavoro nell'industria del sesso è discusso da BRYDON, Lynne, *Ghanaian Women in the Migration Process*. In: CHANT, Sylvia (a cura di), *Gender and Migration in Developing Countries*. London and New York, Belhaven Press, 1992. Si veda anche GRILLO, Ralph; RICCIO, Bruno; SALIH, Ruba, *Here or There? Contrasting experiences of transnationalism: Moroccans and Senegalese in Italy*. CDE Working Paper, Brighton, University of Sussex, 2000.

Un numero significativo di nigeriani giunti in Irlanda fanno domanda di asilo politico. I dati dell'ORAC (Ufficio del Commissario per le Domande di Asilo) indicano che nel 2003 e 2004, rispettivamente il 39,4% e il 37,3% di tutte le domande di asilo provengono da questo gruppo nazionale. A fine ottobre 2003, risiedevano in Irlanda 20.590 nigeriani richiedenti asilo. Nello stesso periodo, solo 212 nigeriani avevano ricevuto un permesso di soggiorno per motivi di lavoro e un numero altrettanto piccolo per motivi di studio. Comunque, l'introduzione di politiche restrittive come la sospensione – nel febbraio 2003 – della misura che prevedeva il riconoscimento del permesso di soggiorno a coloro che avessero partorito in Irlanda, il referendum sulla cittadinanza del maggio 2004 e l'aumento delle deportazioni dei richiedenti asilo respinti hanno notevolmente ridotto il numero di richiedenti asilo e fatto registrare un significativo aumento di nigeriani privi di documenti di soggiorno.

Va anche detto che, nonostante l'elevato numero di domande d'asilo, solo un numero limitato di cittadini nigeriani riceve lo status di rifugiato.

La presenza di nigeriani residenti regolarmente nel territorio irlandese si può, perciò, ascrivere principalmente al diritto di soggiorno per motivi di maternità. Con la decisione del 2003, si è, però, creata una situazione di limbo giuridico per molti nuclei familiari tanto che, nel dicembre 2004, il Dipartimento della Giustizia ha annunciato che i genitori dei bambini nati in Irlanda prima del 1° gennaio 2005 potevano fare domanda di permesso di soggiorno, a condizione che non facessero richiesta di ricongiungimento familiare con membri della famiglia non residenti in Irlanda<sup>5</sup>. Questa misura ha permesso la regolarizzazione di migliaia di famiglie che al momento della decisione del ministro si trovavano in situazione di precarietà e insicurezza rispetto al loro status. A novembre 2005, dal dipartimento di Giustizia facevano sapere che il 98% delle domande di regolarizzazione sarebbe stata accolta<sup>6</sup>.

Le modalità che caratterizzano la migrazione nigeriana in Irlanda riflettono una comunità migrante che è allo stesso tempo transnazionale e profuga<sup>7</sup>. Questo articolo, però, non guarda alla Nigeria come

<sup>5</sup> Si veda UGBA, Abel, *Active Civic Participation of Immigrants in Ireland. Country Report*, POLITIS European Research Project. Accessibile su [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe) (visitato il 24 giugno 2005).

<sup>6</sup> Si veda "Irish Times", 9 novembre 2005.

<sup>7</sup> La letteratura sul transnazionalismo è vasta, si veda tra gli altri: VERTOVEC, Stephen; COHEN, Robin, *Migration, Diasporas and Transnationalism*. Aldershot, Edward Elgar, 1999; VERTOVEC, Stephen, *Trends and Impacts of Migrant Transnationalism*. Oxford, Centre on Policy and Society Working Paper No. 3, 2003; ID., *Ethnicity and Globalization: From Migrant Worker to Transnational Citizen*. Lon-

paese produttore di rifugiati, ma piuttosto si sofferma ad analizzare il contesto in cui prende forma il modello di migrazione incentrato sulla famiglia in Irlanda e le ripercussioni che esso ha sulla struttura sociale della comunità nigeriana e sulle relazioni di genere all'interno della sfera familiare.

Nella prima parte, mi soffermerò sulla discussione del concetto di classe all'interno del contesto africano. Non si tratta di un esame esaustivo, ma sarà sufficiente a porre le basi per riflettere su un concetto di classe sociale che si caratterizza come complesso e dinamico e che coinvolge costruzioni operanti sul piano sociale e culturale in ambito familiare e domestico. Nel contesto dell'esperienza migratoria transnazionale e basandosi sul materiale di etnografia visuale raccolto presso un'associazione di migranti e due famiglie nigeriane, la seconda parte affronta le intersezioni tra la dimensione di genere e quella di classe in ambito domestico e familiare.

Il termine transnazionale è impiegato in questo articolo perché le azioni quotidiane di queste famiglie catturano la simultaneità del "qui e là" – dell'essere contemporaneamente in Irlanda e Nigeria, un fenomeno che Ralph Grillo ed altri hanno già evidenziato nel loro studio su senegalesi e marocchini in Italia<sup>8</sup>. L'uso della dimensione di genere in questo articolo si intende come bidimensionale, nel senso che la vita degli uomini e delle donne e la loro posizione dinamica all'interno della famiglia, della comunità di appartenenza e della società in generale è posta sotto esame nel contesto definito dall'esperienza di transnazionalità.

Questo articolo pone all'interno degli spazi familiari e di comunità dei nigeriani le sotto-stratificazioni definite dalle dinamiche di genere, dalle politiche migratorie, dall'esperienza migratoria transnazionale, dalla contingenza economica e dalle pratiche culturali tradizionali del paese d'origine.

## Ripensare il concetto di classe

Il commento del presidente di un'associazione di famiglie Igbo<sup>9</sup> in Irlanda illustra la fotografia scattata durante una riunione dell'asso-

don, Sage, 2000; CASTLES, Stephen, *Transnational Communities: Challenge to Social Order or New Mode of Immigrant Incorporation?* Relazione presentata alla V International Metropolis Conference, Vancouver, 2000. Accessibile su <http://www.international.metropolis.net>.

<sup>8</sup> GRILLO, R.; RICCIO, B.; SALIH, R., *Here or There? Contrasting experiences of transnationalism: Moroccans and Senegalese in Italy*, op. cit.

<sup>9</sup> La comunità Igbo, originaria della parte orientale del paese, è uno dei tre principali gruppi etnici della Nigeria.

ciazione. Nel commento Ezekwesiri cattura con acume le relazioni di genere che segnano gli spazi ed i tempi delle riunioni dell'associazione e definisce il ruolo delle donne come madri e responsabili della sfera domestica, in opposizione agli uomini, impegnati negli "affari importanti"<sup>10</sup>: come gestire i rapporti con la comunità e prendere le decisioni che riguardano la famiglia. Mentre Ezekwesiri riconosce alle donne un prezioso e notevole bagaglio di esperienza, la loro partecipazione alla comunità risulta fortemente condizionata dalla dimensione di genere.

Immagine 1



*Questa fotografia di gruppo rivela l'importanza del ruolo delle donne in casa e nella società. Le donne accudiscono i bambini, cucinano, lavano, rassettano la casa... Riescono comunque anche a trovare il tempo per partecipare alla vita sociale e alle riunioni. Nonostante la loro ricchezza di esperienza e il loro prezioso contributo in casa, sono, però, spesso inascoltate. Non perché sia loro impedito di contribuire, ma perché le responsabilità della famiglia le seguono perfino nelle riunioni, rendendole il più delle volte mere spettatrici. Piuttosto che partecipare alle decisioni, la madre è occupata a prendersi cura del suo bambino per evitare di distrarre gli altri partecipanti. Comunque, la loro partecipazione è considerata un segno di interesse per la comunità (Intervista con Ezekwesiri, presidente della Nwannedinamba Community Association, 2005).*

Significativamente sono escluse dalla foto due donne che si trovano nella stanza e che sono attivamente coinvolte nei processi decisionali dell'associazione. L'immagine non tiene conto dei loro ruoli come membri del direttivo, né rende conto della specifica posizione politica che queste due donne occupano. Infine la fotografia non ci riferisce il fatto che la maggioranza delle donne sono di solito impossibilitate a partecipare agli incontri perché devono badare ai bambini e perché non incoraggiate dai mariti. La foto pone così l'accento sull'intersezione di due dimensioni discorsive, quella di classe e quella di genere, nella comunità nigeriana emigrata in Irlanda.

<sup>10</sup> Questo commento è stato raccolto durante una riunione informale in cui alcuni membri maschi avevano fatto richiesta di una riunione solo maschile (in quanto capi famiglia) e di un incontro separato per le donne.

Il concetto weberiano e marxiano di classe concettualizzano le classi sociali all'interno di parametri fissi. I marxiani tendono a privilegiare un discorso sulle classi sociali legato alla realtà economica capitalista, mentre i weberiani pongono l'accento sui concetti di potere, status e gerarchia. Entrambi i modelli sono stati sottoposti a dibattito critico sia in Europa che negli Stati Uniti<sup>11</sup>. Nell'ambito del dibattito interno agli studi postcoloniali, la critica del concetto di classe è stata accompagnata da una riflessione su modelli che possano spiegare la complessità di quelli che Ekekwe chiama «*stati capitalisti periferici*»<sup>12</sup>.

In società capitaliste non ortodosse, sottolinea Stavenhagen, «*i limiti del concetto di classe non sono chiaramente definiti, le relazioni di classe risultano ambigue e strutture che appartengono a epoche storiche differenti coesistono e si interscambiano*»<sup>13</sup>. Differenziando il socialismo africano da quello europeo, Mboya sostiene che «*non c'è divisione di classe in Africa... pertanto non c'è bisogno di discutere di ideologia o di definire le proprie azioni nei termini di queste teorie*»<sup>14</sup>. Nel suo volume sulle lotte politiche e la resistenza in Africa tra il periodo coloniale e quello postcoloniale, Zeilig, un autoproclamato marxista, osserva che le cosiddette «classi sociali» – le cui forme di solidarietà interna formano il nucleo delle rivoluzioni socialiste – erano assenti, disorganizzate o deboli nell'Africa pre-indipendenza. Studenti e accademici, descritti da Ekekwe<sup>15</sup> come parte della «piccola borghesia», hanno invece occupato il ruolo di guida nelle lotte rivoluzionarie per l'indipendenza contro la «borghesia coloniale straniera». Riconoscendo i limiti del concetto di classe legato a un modello di produzione capitalista, dominante nella letteratura marxiana, Ekekwe scrive che: «*la classe sociale incorpora anche criteri altri da quello economico. Questi criteri sono il politico e l'ideologico e fanno riferimento all'importanza della lotta politica nella definizione di classe sociale. Nel prendere in considerazione tutti e tre i criteri, l'economico è visto come determinante. Il politico e l'ideologico portano invece a definire questioni del genere: quale livello di coscienza di classe dovrebbe essere associato alle classi sociali? Queste questioni possono diventare di centrale importanza quando si studia*

<sup>11</sup> Si veda, per esempio, DEVINE, Fiona; SAVAGE, Mike, *Introduction*. In: DEVINE, Fiona, et al., *Rethinking Class, Culture, Identity and Lifestyle*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 14. Nel testo si predilige un approccio, alla Bourdieu, mirato alla comprensione della relazione tra classe sociale e cultura. Si veda anche CASTLES, Stephen, *Here for Good. Western Europe's New Ethnic Minorities*. London, Pluto Press, 1986.

<sup>12</sup> EKEKWE, Eme, *Class and State in Nigeria*. London, Longman, 1986.

<sup>13</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo, *Social classes in Agrarian Societies*. New York, Doubleday, 1975, p. 70.

<sup>14</sup> MBOYA, Thomas, citato in: EKEKWE, E., *Class and State in Nigeria*, op. cit., p. 42.

<sup>15</sup> EKEKWE, E., *Class and State in Nigeria*, op. cit.

un formazione sociale in cui le classi sociali sono in costante trasformazione e orientate verso nuove forme di relazione»<sup>16</sup>.

Ekekwe segue l'analisi neo-marxista di Carchedi sulla formazione delle classi sociali nei paesi in via di sviluppo per applicare al caso nigeriano le categorie di "proletariato", "piccola borghesia" e "borghesia"<sup>17</sup>. Sebbene non presenti argomenti concreti a sostegno di tale tassonomia, la usa per analizzare come la piccola borghesia abbia acquisito potere e perpetuato la propria posizione nel processo di accumulazione, mentre coloro che non hanno avuto accesso all'accumulazione hanno fatto pressione perché in un nuovo stato fosse loro concessa la possibilità di accumulo. Ekekwe utilizza questo modello per spiegare l'ambivalenza dei concetti dominanti di classe nelle società postcoloniali.

Al di fuori dei territori postcoloniali, migrazione e transnazionalismo hanno creato le condizioni per cui i cittadini dei paesi postcoloniali, residenti nelle paesi ex-colonizzatori, sono diventati i protagonisti di una nuova riflessione sul significato di classe sociale. La dimensione etnica ad essa collegata – Hall la considera «una modalità in cui la dimensione classe è vissuta»<sup>18</sup> – è divenuta argomento di discussione<sup>19</sup>.

Criticando i modelli marxisti impiegati da alcuni teorici della migrazione come Castles<sup>20</sup>, Anthias sostiene che «laddove i gruppi migranti, i gruppi etnici [...] sono definiti come un esercito di riserva del mercato, ci troviamo di fronte ad un uso inappropriato delle categorie economiche di Marx, che fa incorrere in problemi sia teorici che empirici»<sup>21</sup>. Nel tentativo di costruire sul concetto marxiano di surplus, sulla sua appropriazione e distribuzione, concetti rilevanti per indagare le dinamiche domestiche transnazionali, Resnik e Wolff scrivono: «il nostro compito è di aprire nuovi spazi discorsivi dove un linguaggio di classe si può articolare con altri aspetti della realtà sociale che sono essi

<sup>16</sup> Si veda anche DOS SANTOS, Theotonio, *The concept of social classes*, «Science and Society», XXXIV, 2, 1970, p. 185.

<sup>17</sup> CARCHEDI, Guglielmo. *The economic Identification of the new middle class*, «Economy and Society», IV, 1, 1975, p. 10.

<sup>18</sup> HALL, Stuart, et al., *Policing the Crisis: Mugging, the State and Law and Order*. London, The Macmillan Press, 1978.

<sup>19</sup> Si veda, per esempio, MILES, Robert, *Class, Race and Ethnicity: a Critique of Cox's Theory*, «Ethnic and Racial Studies», III, 2, 1980, pp. 169-187. Di interesse anche la riflessione di GILROY, Paul, *Managing the "Underclass": A Further Note on the Sociology of Race Relations in Britain*, «Race and Class», XXII, 1, 1980, pp. 47-62; HALL, Stuart, *Race, Articulation and Societies Structured in Dominance*. In: UNESCO, *Sociology Theories: Race and Colonialism*. Paris, UNESCO, 1980, pp. 305-345; PHIZACKLEA, Annie; MILES, Robert, *Labour and Racism*. London, Routledge, 1980.

<sup>20</sup> CASTLES, Stephen; KOSACK, Godula, *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*. London, Oxford University Press, 1973.

<sup>21</sup> ANTHIAS, Floya; LAZARIDIS, Gabriella, *Gender and Migration in Southern Europe*. Oxford and New York, Berg, 2000, p. 23.

stessi potenziali fonti di identità. L'enfasi che poniamo sul linguaggio dei processi piuttosto che su quello delle strutture sociali suggerisce la possibilità di energetiche e dinamiche identità di classe, dove la domanda da porsi non è "a quale classe appartengo?" ma "cosa sta diventando la mia classe?" Senza la visione di una struttura sociale ed economica che fissa l'identità delle sue parti costitutive, possiamo iniziare a vedere i processi di classe rappresentati in molteplici forme e luoghi di socialità – non solo nelle imprese capitaliste ma anche in quelle non capitaliste, e anche nello spazio familiare, nello stato, nella prigione, nella comunità e in ogni altro posto o relazione. Gli individui possono partecipare in processi di classe multipli in momenti diversi della loro vita, e tutti questi possono (o non) contribuire ad una identità di classe<sup>22</sup>.

L'enfasi che Resnik e Wolff pongono sul «linguaggio dei processi» e la dimensione mutevole che assume l'affiliazione ad una classe sociale, offre un quadro convincente all'interno del quale situare gli imperativi di classe e genere di soggetti la cui vita quotidiana è strettamente invischiata nelle contingenze delle reti di migrazione transnazionale nigeriane.

## La sfera comunitaria

Nell'immagine 1 si può osservare il momento in cui le posizioni sociali si attualizzano attraverso l'azione delle donne che, sebbene occupino una posizione subordinata nell'associazione, permettono il funzionamento fluido del gruppo. Le donne, prendendosi cura dei bambini, facilitano la partecipazione piena dei membri maschi alle decisioni della comunità. Nella tradizione femminista, Crompton e Mann<sup>23</sup> hanno criticato le classificazioni occidentali fondate sull'idea del lavoro maschile come «vero lavoro» e del lavoro domestico come «banale». Nella sua risposta alla fotografia, Ezekwesiri non si riferisce esplicitamente ad una gerarchia che colloca il ruolo maschile su un piano privilegiato nelle riunioni dell'associazione, ma ciò è implicito quando ci si riferisce al quadro di riferimento tradizionale in cui si colloca il discorso<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Resnik, A.S.; WOLFF, R.D. *Introduction*. In: GIBSON-GRAHAM, J.K.; RESNIK, A.S.; WOLFF, R.D. (eds.), *Class and its Others*. Minneapolis-London, University of Minnesota Press, 2000.

<sup>23</sup> Si veda CROMPTON, Rosemary; MANN, Michael, *Gender and Stratification*. Cambridge, Polity Press, 1986, per una critica femminista agli approcci tradizionali che denigrano il lavoro domestico, mentre mostrano apprezzamento per il lavoro manuale. I due autori sostengono che sono entrambi egualmente importanti.

<sup>24</sup> Per una prospettiva tradizionale sulle donne nella società Igbo, si veda OKEKE, Philip E. *Reconfiguring Tradition: Women's Rights and Social Status in Contemporary Nigeria*, «Africa Today», (47), 1, 2000, pp. 49-63. Oppure AMADIUME, Ify, *Male Daughters, Female Husbands: Gender and Sex in an African Society*. London,

La scrittrice femminista nigeriana Amadiume<sup>25</sup> riflette questa lettura quando, discutendo della Nigeria postcoloniale, sostiene che gli spazi pubblici e politici si strutturano intorno al patriarcato e al dominio maschile, mentre le donne sono sistematicamente socializzate all'interno di ruoli domestici<sup>26</sup>. La posizione di Amadiume, ad ogni modo, è in conflitto con quella di studiosi, come Anthias e Lazaridis<sup>27</sup>, che sottolineano la capacità d'azione delle donne all'interno degli spazi e processi pubblici. Walby parla, in questo senso, di sistemi politici fondati sulla divisione di genere (*gendered regimes*)<sup>28</sup>. Di conseguenza, il fatto che la maggior parte delle donne, con l'esercizio delle proprie responsabilità domestiche, permetta all'associazione di esistere non può in sostanza essere considerata come una manifestazione della loro posizione inferiore nella struttura di classe familiare e comunitaria. Piuttosto si può parlare di una distribuzione reciproca del lavoro per il quale il risultato finale o il surplus sono equamente distribuiti o appropriati.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda le donne attive in ambito domestico che svolgono anche un ruolo politicamente positivo nell'associazione, partecipando persino alla fase decisionale. Va detto, comunque, che permangono chiare differenze tra ruoli maschili e femminili in questi processi decisionali. Mentre gli uomini occupano i posti di presidente, vicepresidente e segretario, le donne occupano posti che riflettono le aree tradizionalmente considerate di competenza femminile, come, per esempio, quelli di tesoriere e responsabile agli affari sociali<sup>29</sup>.

La nozione di *gendered regimes* di Walby si palesa in occasioni come le elezioni interne quando un generale consenso si manifesta nell'attribuire tali ruoli alle donne. La posizione di tesoriere può essere spiegata all'interno della nozione Igbo di "Odoziaku" (gestore della ricchezza), dove la donna è vista come capace di gestire le proprietà della famiglia. Il ruolo di addetto agli affari sociali riprende la figura tradizionale della donna come figura materna. A riprova di ciò, nessun membro femminile dell'organizzazione ha partecipato alle elezioni per la posizione di presidente.

In tale scenario differenti classi emergono: donne domestiche, donne attive politicamente e uomini dominanti. Le donne non ritengono di

Zed, 1987; IFEMESIA, Chieka, *Traditional Humane Living Among the Igbo: An Historical Perspective*. Enugu (Nigeria), Fourth Dimension Publishers, 1979.

<sup>25</sup> AMADIUME, Ify, *Daughters of the Goddess, Daughters of Imperialism: African Women, Culture, Power & Democracy*. London, Zed, 2000.

<sup>26</sup> Si veda, per esempio, LISTER, Ruth, *Citizenship, a Feminist Perspective*. London, Macmillan, 1997.

<sup>27</sup> ANTHIAS, F.; LAZARIDIS, G., *Gender and Migration in Southern Europe*, op. cit.

<sup>28</sup> WALBY, Sylvia, *Gendered Transformations*. London, Routledge, 1997.

<sup>29</sup> Si veda AMADIUME, I., *Male Daughters, Female Husbands: Gender and Sex in an African Society*, op. cit.

essere relegate stabilmente in tali condizioni, dal momento che hanno la possibilità di passare da una classe all'altra. Si potrebbe aggiungere che il consenso che accompagna la distribuzione dei ruoli politici nel gruppo nega la tensione associata alla ripartizione nella tradizionale divisione di classe.

Quello che emerge è una complessa stratificazione di posizioni di genere e classe, che sono a loro volta mobili e contingenti. Risulta interessante notare che per gli uomini la differenziazione avviene tra le varie posizioni di potere. Mentre per le donne si muove lungo l'asse tra attivismo politico e attività domestiche.

## La sfera domestica: l'esperienza di Ada

Durante le fasi iniziali dell'osservazione partecipata all'interno dell'associazione, ho stabilito rapporti stretti con alcuni membri del gruppo, tra cui Ada arrivata in Irlanda nel 2000. La sua doveva essere una visita breve con l'intento di ottenere una cittadinanza europea per il figlio che stava per nascere e possibilmente anche per quello già nato<sup>30</sup>. Per Ada, la Nigeria non offriva certezze ed era pericolosa a causa dell'instabilità politica generale e dei conflitti etnici nella regione ricca di petrolio del delta del fiume Niger, dove viveva con la famiglia. Insieme al marito aveva deciso di fare di tutto per ottenere un futuro migliore per i figli, creando una rete di protezione nel caso le condizioni politiche e sociali del paese fossero deteriorate.

La letteratura femminista sulle migrazioni ha affrontato il tema della capacità di agire dei soggetti, ma ha trascurato la questione dei processi decisionali congiunti e strategici all'interno delle famiglie. In risposta a questa omissione, Anthias e Lazaridis scrivono: «*non si tratta di dire che le donne migranti migrano soprattutto al seguito di qualcuno o per ricongiungimento. Invece, le donne migranti, il più delle volte, sono la fonte principale di sostentamento della loro famiglia e vedono il loro ruolo in termini di strategia familiare*»<sup>31</sup>.

Immediatamente dopo il suo arrivo in Irlanda Ada ha fatto richiesta d'asilo, ha partorito nel 2000 e ha in questo modo acquisito il diritto di residenza<sup>32</sup>. Allo stesso modo, con una decisione congiunta e strategi-

<sup>30</sup> O'CONNELL, Donncha; SMYTH, Ciara, *Citizenship and the Irish Constitution*. In: FRASER, Colin; HARVEY, Ursula (a cura di), *Sanctuary in Ireland - Perspectives on Refugee Law and Policy*. Dublin, Institute of Public Administration, 2004.

<sup>31</sup> ANTHIAS, F.; LAZARIDIS, G., *Gender and Migration in Southern Europe*, op. cit., p. 24.

<sup>32</sup> Si veda O'CONNELL, D.; SMYTH, C., *Citizenship and the Irish Constitution*, op. cit.

ca, lei e il marito hanno deciso che l'altro figlio si riunisse alla madre. Il marito, che aveva un lavoro ben pagato nell'industria del petrolio in Nigeria, li ha visitati nel 2001 con l'intenzione di esplorare le possibilità del suo trasferimento. Ha anche valutato le possibilità di trovare in Irlanda un lavoro nel settore dell'ingegneria industriale, ma dopo vari consulti con parenti e amici nigeriani residenti in Irlanda, ha compreso che un trasferimento avrebbe implicato ricominciare da zero, dal momento che la sua esperienza lavorativa non sarebbe stata facilmente riconosciuta sul mercato del lavoro irlandese. Così ha deciso di tornare in Africa e la famiglia ha iniziato a vivere in due case, una in Irlanda e l'altra in Nigeria, e a valutare di continuo la possibilità di un eventuale ritorno della moglie e dei bambini o di una partenza del marito per l'Europa.

*Immagine 2*



*Questa foto è stata scattata quando mio marito è venuto nel 2002. Ogni volta che viene, facciamo sempre molte foto. Alcune le porta con sé per ricordarsi di noi (Intervista con Ada, 2003)*

In questa immagine dell'album di famiglia, Ada sottolinea come la sua famiglia abbia un'esistenza transnazionale e riflette sullo sdoppiamento delle loro vite. Suo marito viene in Irlanda quasi ogni otto mesi e Ada è andata in Nigeria con i suoi figli due volte. Queste visite sono di solito caratterizzate da un senso di perdita che si manifesta ogni volta che devono ripartire. L'ultima volta che è andata in Nigeria con i bambini, due dei quali sono nati in Irlanda, ha deciso di restare lì con tutta la famiglia.

Due punti emergono da questa vicenda. Il primo riguarda il modo in cui questo processo ha trasformato la posizione sociale di Ada dentro la famiglia e nella sua società d'origine. Il secondo punto riguarda la re-

azione di suo marito rispetto all'idea di trasferirsi in Irlanda o rispetto alla permanenza in Irlanda del resto della famiglia, anche questo collegato al cambiamento di status cui si accennava sopra.

Immagine 3



Questa sono io, di nuovo tutta sola... Credo che questa foto sia stata scattata il giorno prima che lui partisse. Ero molto preoccupata per la partenza. Non volevo neanche guardarlo mentre mi fotografava, non ero per niente felice che partisse di nuovo ma lui insisteva per fare la foto. Io proprio non avevo voglia d'essere fotografata (Intervista con Ada, 2003).

Immagine 4



Qui è quando ho comprato la mia prima auto... ho scattato tutte queste foto per spedirle a casa a parenti e amici. In queste foto ho cercato di apparire contenta e felice così i miei a casa non pensavano: oh Dio, sta soffrendo molto laggiù! Così ho sorriso (Intervista con Ada, 2003).

Nella fotografia 3, Ada cattura l'immagine popolare della donna migrante come vittima della migrazione<sup>33</sup>. Nella foto 4, incarna quella

<sup>33</sup> Per una discussione sulla percezione della donna come vittima della migrazione, ANTHIAS, F.; LAZARIDIS, G., *Gender and Migration in Southern Europe*, op. cit. Si veda anche ANDERSON, Bridget; PHIZACKLEA, Annie, *Migrant Domestic Workers. A European Perspective*. Report for the Equal Opportunities Unit, DGV, Brussels,

parte di dibattito che sostiene che la migrazione può essere un processo positivo per la donna<sup>34</sup>. Nella foto 3 suo marito sta tornando in Nigeria, dove condivide la loro casa di famiglia con alcuni parenti che svolgono anche funzioni di aiuto domestico. Queste persone erano solite dare una mano ad Ada quando viveva in Nigeria. Al momento lei vive in Irlanda da sola con quattro bambini senza la famiglia estesa o suo marito ad aiutarla. A causa delle regole sociali iscritte nel "regime di genere", è divenuto dovere di Ada badare all'esistenza quotidiana della sua famiglia in Irlanda. In tale senso si può dire che l'esperienza migratoria transnazionale l'ha trasformata, aumentando il carico di responsabilità domestiche che una volta condivideva con altre figure.

Ada rifletteva molto sulla sua posizione e le difficoltà ad essa associate nella società irlandese. Per esempio, voleva trovare un lavoro part-time come impiegata "adatto" a lei. Cosa difficile, considerando l'impegno necessario a badare ai bambini e lo svantaggio di possedere una laurea ottenuta in Nigeria. Per questo, era finita ad occuparsi da casa di commercio di prodotti per nigeriani residenti in Irlanda.

Da quanto diceva, l'aveva fatto in parte per avere un'ulteriore fonte di reddito, in parte per dare l'impressione nella sua comunità di essere una donna attiva e non completamente dipendente dagli aiuti statali. Ada pensava che sostenere e badare a quattro bambini non fosse sufficiente a qualificarla come persona attiva e produttiva, cosa che le avrebbe garantito il rispetto e il riconoscimento come produttore (nei termini marxisti). In seguito, ha svolto attività di volontariato. Lavorare con una ONG – Ada diceva – le aveva dato un senso di appartenenza ad un network di relazioni sociali "adatto" a lei e le aveva permesso di guadagnare un'esperienza che avrebbe potuto spendere in futuro per trovare lavoro.

Nell'immagine 4, Ada è nella sua auto con un telefono cellulare. La fotografia è stata scattata nel 2000 con l'intenzione di mostrarla a parenti e amici in Nigeria. In quel tempo, la Nigeria era appena venuta

Commission of the European Communities, 1997; CHANT, Sylvia, *Gender and Migration in Developing Countries*. New York, Belhaven, 1992.

<sup>34</sup> Per una discussione e casi studio che presentano esempi d'impatto positivo della migrazione sulle donne nell'ambito familiare e comunitario, si vedano BULS, Georgina, *Migrant Women: Crossing Boundaries and Changing Identities*. Oxford and Providence, Berg, 1993; CAMPANI, Giovanna, *Immigrant Women in Southern Europe: Social Exclusion and Gender*. Relazione presentata al convegno su *Migration in Southern Europe*, Santorini (Grecia), Regional Network on Southern European Societies, 19-21 settembre 1997. Sulle donne eritree in Canada e sul cambiamento di ruoli dovuto alla perdita del potere economico degli uomini e all'assenza della famiglia estesa, si veda MATSOUKA, Atsuka; SORENSON, John, *Eritrean Canadian Refugee Households as Sites of Gender Renegotiation*. In: INDRA, Doreen (a cura di), *Engendering Forced Migration: Theory and Practice*. Oxford, Berghahn Books, 1999, pp. 218-241.

fuori da anni di dittatura. I telefoni cellulari erano un bene ristretto a pochi e i loro costi proibitivi. Le auto, inoltre, costituivano uno status symbol in un paese dove la maggioranza della popolazione aveva problemi di approvvigionamento di cibo. Nel contesto transnazionale, Ada trova in oggetti materiali un mezzo per mostrare ai suoi il raggiunto benessere materiale e avere in cambio un riconoscimento del successo (reale o virtuale) della sua esperienza migratoria. In questo modo non presenta l'immagine di una vittima, ma piuttosto del successo. Insieme a questa rappresentazione visiva del successo, l'esperienza transnazionale si trasforma anche in un modo per raggiungere l'emancipazione<sup>36</sup>.

Nell'immagine, Ada usa l'auto e il telefono cellulare per trasmettere, da una parte, l'impressione che lei viva in una condizione materiale migliore e, dall'altra, questo strumento di comunicazione le ricorda la sua distanza da casa e dalla famiglia.

In quanto donna che prima dipendeva dal marito per il mantenimento della famiglia, essere capace di comprarsi un'auto e di fare fronte ai bisogni materiali le trasmetteva un senso d'indipendenza. La trasmissione visiva di questa condizione a parenti e amici in Nigeria – si aveva portato ulteriore riconoscimento sociale che – Ada ricorda – si materializzò durante la sua prima visita in Nigeria, dove tutti le rendevano merito d'essere riuscita con abilità a destreggiarsi tra i due paesi.

Il telefono cellulare oltre ad essere un oggetto materiale attesta il suo cambiamento di posizione all'interno della famiglia estesa che una volta costituiva per lei una fonte di aiuto ma anche di disagio. Ricorda infatti come la famiglia del marito si intromettesse troppo nei loro affari domestici. Lei era infatti vista dalla famiglia del marito come una moglie il cui unico merito era di aver sposato un uomo benestante. Questa dipendenza economica, secondo Ada, autorizzava i familiari del marito ad intromettersi nella loro vita. L'essere in Irlanda dava invece ad Ada un senso d'emancipazione. Questo sentimento è evidente anche nella sua relazione con il marito. È vero che c'è il desiderio di riunire la famiglia così come la frustrazione di non avere il supporto della famiglia nella gestione della casa e delle responsabilità domestiche. D'altro canto, però, le loro posizioni nella struttura di potere di genere sono mutate: Ada è divenuta in Irlanda la persona che prende le decisioni per la sua famiglia.

Questa situazione può comunque creare tensioni nella famiglia, dal momento che alcune decisioni prese in assenza del coniuge possono essere contestate. Il coniuge maschio tende a riasserire il proprio con-

<sup>36</sup> Si vedano BUIJS, G., *Migrant Women: Crossing Boundaries and Changing Identities*, op. cit.; ANDERSON, B.; PHIZACKLEA, A., *Migrant Domestic Workers. A European Perspective*, op. cit.; MATSOUKA, A.; SORENSON, J., *Eritrean Canadian Refugee Households as Sites of Gender Renegotiation*, op. cit.

trollo e avverte un senso di emarginazione, che può portare alla crisi. È frequente sentire all'interno dei circoli nigeriani, notizie di mariti o mogli infedeli a causa della reciproca distanza<sup>36</sup>.

Poiché le famiglie sono divise geograficamente, il telefono ricopre un ruolo centrale nelle interazioni familiari. Media il trasferimento di risorse, i processi decisionali, il mantenimento di legami affettivi di vicinanza (non importa quanto artificiali). È anche lo strumento che regola le relazioni di potere all'interno della famiglia. Ada ricorda come il telefono garantisce spazi equi di dialogo. Per lei, i momenti al telefono erano un piacere nei periodi di lunga separazione dal coniuge. D'altro canto, aggiunge che per suo marito è più difficile farla arrabbiare o essere scortese con lei dal momento che lei può terminare la comunicazione quando vuole e "tenerlo a distanza". Inoltre, lei e altre famiglie hanno riferito di come si rifiutano di rispondere a chiamate da numeri non identificati, perché potrebbero giungere da membri della famiglia allargata che cercano aiuto oppure dare fastidio.

La duplicità dello spazio familiare e la gestione della distanza diventano fattori regolanti la relazione, che invariabilmente modellano la costituzione del potere dentro la famiglia.

Ada e suo marito, nella loro decisione congiunta, avevano contemplato la possibilità che lui si unisse alla famiglia in Irlanda. Io stessa ho partecipato direttamente a tale processo dandogli informazioni sul lavoro e sulle procedure d'immigrazione. Lui si è anche impegnato autonomamente a trovare ulteriori informazioni soprattutto per il riconoscimento della sua qualifica di ingegnere, constatando che era difficile ottenerla<sup>37</sup>. Per il marito di Ada, lasciare un lavoro ben retribuito e riconosciuto come ingegnere nell'industria petrolifera nigeriana per lavorare come impiegato in Irlanda o impegnarsi in ulteriori studi non rappresentava un'alternativa accettabile. Questa situazione insieme con altre questioni legate al razzismo gli avevano fatto capire che avrebbe corso il rischio, nel sistema irlandese di classi sociali, di trovarsi relegato in una posizione molto più bassa di quella occupata in Nigeria<sup>38</sup>.

L'impossibilità a riunirsi alla famiglia e il senso di perdita di controllo sulla famiglia l'hanno guidato nella decisione di persuadere i familiari a tornare in Nigeria nel 2004. I ruoli domestici nel caso di questa fa-

<sup>36</sup> Nell'ambito della ricerca, il mio ruolo di etnografo ha suscitato in alcuni ambienti nigeriani diffidenza soprattutto per le mie relazioni con i soggetti femminili.

<sup>37</sup> La questione del riconoscimento dei titoli è stata ampiamente dibattuta dalle ONG irlandesi (si veda [www.integratingireland.com](http://www.integratingireland.com)).

<sup>38</sup> Per un esempio degli approcci alle relazioni tra etnicità, migrazione e classe si veda CASTLES, S.; KOSACK, G., *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, op. cit.; PHIZACKLEA, A.; MILES, R., *Labour and Racism*, op. cit.; MILES, R., *Class, Race and Ethnicity: a Critique of Cox's Theory*, op. cit.; HALL, S., *Race, Articulation and Societies Structured in Dominance*, op. cit.

miglia, tra l'uomo principale responsabile per l'approvvigionamento delle risorse materiali e la donna responsabile della gestione dello spazio domestico erano stati riconfigurati dal loro arrivo in Irlanda. L'utilizzo delle capacità procreative di Ada per far acquisire la cittadinanza di un paese europeo ai loro figli aveva trasformato la distribuzione del potere nella famiglia, che passa sempre più dal marito alla moglie.

Per concludere, si può dire che la decisione di tornare in Nigeria, pur rinnegando la preoccupazione iniziale per la sicurezza dei bambini, oltre ad essere guidata dal bisogno affettivo di riunire la famiglia, è stata influenzata dai citati cambiamenti di status.

### **La sfera familiare: il caso di Okonkwo**

Nel 2002, il signor Okonkwo è arrivato in Irlanda per lavorare come infermiere. Prima lavorava come infermiere presso l'ospedale universitario di Lagos e viveva in una proprietà dell'ospedale, una stanza, con la sua famiglia composta dalla moglie e tre figli. Le difficoltà economiche dovute al non pagamento dei salari e, in generale, all'inadeguatezza dei loro redditi l'aveva spinto a decidere di partire per l'Irlanda. Durante la sua permanenza all'estero, si è diviso tra Irlanda, la sua stanza a Lagos e il suo villaggio nella parte orientale della Nigeria. Ha mantenuto contatti quasi quotidiani con la sua famiglia via telefono. Nel 2004 la decisione del governo irlandese di permettere agli infermieri di ricongiungersi con le rispettive famiglie gli ha concesso di portare la sua famiglia in Irlanda. Da marzo 2005 sono stato in contatto con loro e li ho visitati nel piccolo villaggio fuori Dublino dove risiedono.

Nel caso di Ada, il coniuge maschio era collocato in una recente, e non ancora stabile, "buona" classe sociale per gli standard nigeriani. Il marito di Ada apparteneva a quella classe che Ekekwe chiama "piccola borghesia", soprattutto grazie al suo lavoro nell'industria del petrolio. Per tale ragione, aveva potuto permettersi di far spostare la sua famiglia dal paese per ragioni di sicurezza. La famiglia di Okonkwo, invece, sebbene avesse un livello scolare comparabile, apparteneva ad una classe sociale inferiore che li costringeva a vivere in una stanza e accontentarsi di soddisfare ogni giorno i bisogno primari.

Le immagini 5 e 6 ed i relativi commenti riflettono le implicazioni economiche della migrazione transnazionale sulla posizione sociale di una famiglia. Nella famiglia di Ada, la spinta principale alla migrazione è la sicurezza per la famiglia, mentre per Okonkwo la motivazione è principalmente il miglioramento della situazione economica e il miglioramento della qualità della vita. Il marito di Ada, per esempio, capisce che trasferendosi in Irlanda con la famiglia si troverebbe in una condizione sociale inferiore di quella che occupa in Nigeria. Okonkwo,

invece, sebbene rimpianga la Nigeria, trova che l'Irlanda gli offra la possibilità di modificare in meglio la sua posizione economica e di modificare anche la sua posizione sociale in Nigeria.

Immagine 5



*Questa è la mia famiglia. Mia moglie e i tre bambini, prima che nascesse l'ultimo. La foto è stata fatta nella mia casa a Luth.*

*Domanda: C'è un muro blu come quelli di Ikea!*

*Risposta: Sì! Questa era la stanza dove stavamo tutti.*

*D: Certo che la situazione è meglio ora!*

*R: Sì, grazie alle preghiere dei bambini.*

*D: Vi siete spostati nella nuova casa, prima della tua partenza per l'Irlanda?*

*R: No, eravamo ancora lì quando sono partito. Quando ho avuto soldi sufficienti, li ho spediti a Leti per trovare un altro posto. Avrei voluto che si spostassero di nuovo, lo so che arriveranno presto in Irlanda, ma non voglio che i ladri li disturbino dove sono ora (Intervista con Okonkwo, 2004).*

Immagine 6



*Questa è la scuola dei miei figli. Tre sono in questa scuola, ma non da sempre. Prima andavano nella scuola per i figli dei dipendenti dell'ospedale. Quando si sono trasferiti hanno dovuto cambiare scuola. La ragione per aver scelto la scuola privata è la situazione della Nigeria. I salari degli insegnanti delle scuole private sono pagati regolarmente e così non fanno sciopero. Gli insegnanti delle scuole pubbliche sono sempre in sciopero. E poi le scuole private offrono un'educazione migliore (intervista con Okonkwo, 2004).*

Commentando le foto, Okonkwo fa capire che come risultato del suo lavoro in Irlanda la famiglia si è riposizionata anche nella scala sociale della Nigeria – affittando un appartamento in centro e mandando

i figli alla scuola privata. Attraverso l'invio di denaro ed altri beni<sup>39</sup> alla famiglia, è riuscito a ricollocarli all'interno di un sistema economico e sociale, quello nigeriano, estremamente dinamico. La sua famiglia allargata lo considera una persona riuscita. Ha anche acquistato una Mercedes usata, un appartamento di tre camere nel centro di Lagos per la sua famiglia, una casa di campagna al suo villaggio e un matrimonio con festa (immagine 7). Tutto questo serve a mostrare alla società un avvenuto cambiamento e influenza, a sua volta, il modo in cui la famiglia viene percepita dal resto della comunità. Un nuovo senso di sicurezza generato dal nuovo status sociale ha permesso alla moglie di Okonkwo, che risiedeva ancora in Nigeria, di negoziare migliori condizioni di lavoro senza la paura di essere licenziata. I viaggi periodici che Okonkwo fa in Nigeria diventano un'occasione per vedersi riconosciuto il proprio successo. D'altro canto, l'Irlanda non gli ha offerto questo tipo di riconoscimento sociale, quanto piuttosto la capacità di ottenere un riconoscimento e un migliore status sociale nel paese d'origine.

Immagine 7



Questo è il matrimonio. La sola ragione era formalizzare il matrimonio in chiesa e ricevere la benedizione di Dio. Era soprattutto una formalità e anche i miei bambini hanno partecipato.

Domanda: Che tipo di aspettative avevi dal matrimonio?

Risposta: Prima del matrimonio, c'erano molte cose di cui ero privata in chiesa. Non potevo fare la comunione. Ma ora, posso fare la comunione e partecipare in ogni attività della chiesa (intervista con Mary, 2004).

<sup>39</sup> Per una discussione delle rimesse nel contesto africano: ADEPOJU, Aderanti, *Binational Communities and Labor Circulation in Sub-Saharan Africa*. In: PAPA-DEMETRIOU, Demetrios G.; MARTIN, Philip L., *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*. Westport, Greenwood Press, 1991, pp. 45-64. Si veda anche DIATTA, Marie Angélique; MBOW, Ndiaga, *Releasing the Development Potential of Return Migration: the case of Senegal*, «International Migration», (37), 1, 1999, pp. 243-266; RUSSELL, Sharon Stanton, *Migrant Remittances and Development*, «International Migration», (30), 3-4, 1992, pp. 267-287; RUSSELL, Sharon Stanton; JACOBSEN, Karen; STANLEY, William Deane, *International Migration and Development in Sub-Saharan Africa*, World Bank Discussion Papers 101, Washington D.C., World Bank, 1990.

Mary, moglie di Okonkwo, ha vissuto un cambiamento nel suo lavoro, dove ha negoziato, sulla base della sua nuova sicurezza economica, un migliore orario di lavoro. Nello stesso modo in cui l'esperienza di migrazione transnazionale ha trasformato la posizione di Ada nella sua famiglia e nella società, anche Mary riconosce un cambiamento nella sua vita come risultato della transnazionalità del marito. Prima, Mary era una madre-lavoratrice, sfruttata sul lavoro e impegnata a mantenere il suo ruolo nella sfera domestica. Con le rimesse che giungevano da Okonkwo per costruire la loro casa, la vita di Mary si è trasformata: da quella di un operaio in senso marxista a quella di una persona che supervisiona il lavoro degli altri. Alcuni parenti le si sono avvicinati come conseguenza della sua nuova posizione economica e hanno offerto una serie di servizi alla famiglia. Questo scenario le ha dato un nuovo senso di potere e controllo oltre la sfera domestica.

Il matrimonio, rappresentato nella foto 7, è molto importante nella vita di Mary ed è stata una delle prime cose che ha voluto affermare. La sfera religiosa e l'appartenenza alla Chiesa cattolica sono importanti per la sua vita comunitaria. A causa della mancanza di mezzi, Mary non aveva potuto permettersi un matrimonio cattolico e per questo si era trovata isolata e discriminata dalla Chiesa. Anche se il matrimonio civile era stato regolarmente registrato, era comunque importate per lei e per il marito soddisfare alla formalità e sanare la loro posizione all'interno della Chiesa. Alcuni mesi dopo l'arrivo di Okonkwo in Irlanda, hanno celebrato un matrimonio lussuoso in chiesa, alla presenza di centinaia di persone invitate. Con questo atto, hanno certo soddisfatto le formalità della Chiesa, ma hanno anche rinforzato il loro riconoscimento sociale. Mary non appartiene più alla classe di quelle "sposate illegittimamente". Nel celebrare il matrimonio, ha anche celebrato il suo riconoscimento sociale. Nella vita di Okonkwo e di Mary, il miglioramento economico della loro nuova vita ha trasformato la loro posizione nella comunità, nella famiglia allargata e nella società nigeriana.

## Conclusioni

Le due famiglie rivelano due diversi approcci nel modo in cui ho visualizzato le loro vite. Le fotografie della famiglia di Ada sono manipolate in modo da proteggere la loro identità. Per la famiglia di Okonkwo, le immagini sono presentate così come figurano nell'album di famiglia. Nel riflettere sulla dimensione di classe all'interno della sfera familiare della migrazione e della transnazionalità, il concetto di visibilità suggerisce l'esistenza di stratificazioni tra i migranti i cui modi di migrazione e capacità d'azione necessitano il mantenimento dell'ani-

mato. Per altri, l'anonimato non è importante grazie alla sicurezza che hanno ottenuto attraverso il processo migratorio. La nozione di anonimato visivo costituisce così un altro strumento di classe che può distinguere i lavoratori migranti regolari, i migranti privi di documenti, i richiedenti asilo e persone come Ada che per il ministro di Giustizia dell'Irlanda sono "acquirenti di cittadinanza" (*citizenship shoppers*) ignorando il fatto che questi stanno solo sfruttando legittime possibilità previste dall'ordinamento irlandese<sup>40</sup>.

Per tornare a Resnik e Wolff, è evidente che le classi possono essere viste sia in situazioni di classe che non, quando si adotti un approccio non determinista per articolare il concetto. Si può quindi sostenere che le classi esistono nella famiglia nigeriana, nella sfera comunitaria, nella società in generale così come nel modo di visualizzarle.

Comunque, nella sfera sociale, le manifestazioni della dimensione di classe nelle famiglie nigeriane sono ambivalenti e possono con difficoltà essere rinchiusi in categorie specifiche seguendo la ripartizione popolare delle classi sociali. Studiosi di questioni di genere e di realtà postcoloniali come Amadiume hanno illustrato come nel contesto nigeriano, la classe così come l'elemento di genere ad esso associato evolvono in risposta alla mutevole realtà politica sociale ed economica postcoloniale. Questo stesso fenomeno è replicato nella vita delle famiglie nigeriane che si barcamenano tra il loro stato postcoloniale d'origine e quello di accoglienza. Questi processi sono costitutivi della contemporaneità nigeriana.

ANAELE DIALA IROH

adis@irohadis.com

*School of Media - Dublin Institute of Technology*

*Traduzione dall'inglese di Nando Sigona*

<sup>40</sup> Si veda, per esempio, O'CONNELL, D.; SMYTH, C., *Citizenship and the Irish Constitution*, op. cit.

## Abstract

During the past decade Nigerian families have established a presence in Ireland, underlying a discernable contrast to previous patterns of male or single migration from Nigeria. Using the family photo album as a means of data elicitation in social research, this paper will argue that new familial and communal formations of Nigerian transnationalism in Ireland, attest to the reconfiguration of class and gendered politics in the domestic sphere, both in the sending context of Nigeria itself and in the receiving country. This tangible process forms an integral part of a broader change in traditional Nigerian family structures allied to the ongoing consequences of Nigerian modernity and the contingencies of transnational migration. A crucial effect of the peripheral position of the Nigerian community in Ireland, alongside its evolving everyday socioeconomic and cultural practices in the context of its interaction with the dominant host society as well as the sending country, is the political transformation of the community's transnational family dynamics. This paper will present three case studies highlighting the research potential of photographic images of the Nigerian family – mediated through spoken narrative and processes of remembering – as an archival and visually constitutive site of its structural transformation.

## Institutional perceptions of “the refugee” and refugees’ experiences of Swedish society

### Introduction

This article is about refugees’ experiences of Swedish society, and particularly how perceptions of refugees, and different groups of refugees, function to condition their access to or exclusion from the Swedish labour market. It is based on biographical interviews with refugees that came to Sweden from Somalia and Bosnia-Herzegovina mainly during the first half of the 1990s, and discusses some of the differences and similarities in experiences that emerged through those interviews.

The narratives indicate that Somalis are particularly exposed to processes of exclusion, and the paper begins by addressing this with reference to the popular production of difference, through which some “ethnic” groups come to be regarded as “culturally alien”. I argue that the institutionalization of popular perceptions form a partial explanation to why Somalis are particularly impeded from entering the labour market<sup>1</sup>. I then go beyond the production of difference to consider the everyday experiences shared by both Somalis and Bosnians. Those are feelings of being victimized, forced into passivity and undervalued. Qualifications and competencies gained earlier in life are not

<sup>1</sup> The focus of this paper is on how common perceptions about cultural differences of the two groups affect meetings between officials and refugees, and the latter’s position in Swedish society. However this does not mean denying completely the existence of actual “cultural” differences (although I would deny any attempt towards ethnic generalisation, as cultural and social experiences are greatly affected by not only ethnic or national origin, but other social processes, such as class and gender), and importantly experiences of specific social structures. As an anonymous referee rightly pointed out, the Bosnians’ social experience may make them more familiar with and able to confront the Swedish structures.

acknowledged. Another theme that runs through the interviews overall is the increasingly explicit stigmatization of refugees as a burden on the welfare state. Bringing the two together, a number of people have emphasized the paradox that lies in the fact that society fails to take advantage of the resources refugees have brought at the same time as they are stigmatized as "scroungers". I argue that an image of the "refugee" on the one hand as passive and inferior, and on the other as a burden, is similarly institutionalized. Hence the refugees that may escape "ethnic" stigma are nevertheless caught by a stereotype that both limits their life chances and produces hostility towards them.

Most of the stories recounted in this paper are about experiences of the public administration, and more specifically civil servants. Emphasizing the crucial role played by civil servants in the lives of migrants, one of my interviewees calls them "gate keepers". Hence the templates they work with (concerning "Somalis" or "refugees") crucially determine life chances. Although the prominence of certain templates point towards an overwhelming generality of praxis, certain differences in experiences amongst the refugees interviewed also points towards the agency of the civil servants. Whether refugees manage to find a person "inside the system" to take on their cause seems to be something of a luck of the draw.

The interviews on which the article is based are part of a wider study of everyday racism<sup>2</sup> in Swedish society<sup>3</sup>. The idea behind interviewing two different ethnic groups was to try and achieve a more nuanced understanding of how processes of inclusion and exclusion function in contemporary Sweden, while the biographical approach was employed to capture a wide range of experiences and the processes to which they correspond. However, the biographical interviews that form the basis of this paper have been contextualised in terms of historical background, analysis of political debates and trends in the area of migration and minorities, and of media discourse and representation, as well as through a number of key informant interviews with people who have expertise in the area<sup>4</sup>. Before I go on to discuss my findings, I will recount some of this historical and contemporary context.

<sup>2</sup> ESSED, Philomena, *Understanding Everyday Racism*. London, Sage, 1991.

<sup>3</sup> CEDERBERG, Maja, *Everyday Racism in Malmö, Sweden. The experiences of Bosnians and Somalis*. Unpublished PhD Thesis, Nottingham Trent University, 2005.

<sup>4</sup> Note however that a limited interview sample, related to the qualitative method employed, means that it may be difficult to generalize about the experiences of the entire "ethnic" groups.

## Migrants and minorities in Sweden

Immigration into Sweden is mainly a post-war phenomenon. Following a period of refugee resettlement after the Second World War (the refugees came mainly from Finland and the Baltic countries), the end of the forties and onwards saw a large influx of migrant labour. Initially migrant workers came mainly from the other Nordic countries and notably Finland<sup>5</sup>, later followed by Eastern and Southern Europeans (from Poland, Greece, Yugoslavia and Italy) as well as people from Turkey. From the early seventies onwards, refugees and asylum seekers superseded labour migrants as the main categories of immigration into the country. Refugees from Latin America (notably Chileans), the Middle East (Lebanese, Iranians and Iraqis), different parts of Africa (Ethiopians, Eritreans and Somalis), hence became important parts of the migrant population, later joined by a large group of refugees from Bosnia-Herzegovina.

It is important when trying to make sense of refugees' experiences in Sweden to account for the country's domestically and internationally celebrated image. The dominant version of a Swedish national identity has been produced through a selective history writing centred on notions of democracy, equality, neutrality and solidarity<sup>6</sup>. Allan Pred has suggested that although Sweden is certainly not the sole claimant of those principles, it has come to regard itself (and been regarded as) not only one amongst many "good" nations, but in fact «the best in the world»<sup>7</sup>.

Aside from the (positively evaluated) general image of the country, Sweden has also prided itself on a relatively "generous" asylum and immigration policy as well as a formally "inclusive" multicultural policy, established firstly in 1975. Andrew Geddes writes about the measures debated and proposed during the period preceding that policy, that they «were remarkably inclusive, particularly when it's remembered that other European countries were still struggling to recognise that the

<sup>5</sup> The Nordic union of free movement between the five countries was established in 1954 and exists to this day.

<sup>6</sup> EHN, Billy; FRYKMAN, Jonas; LÖFGREN, Orvar, *Försvenskningen av Sverige: Det nationellas förvandlingar*. Stockholm, Natur och Kultur, 1993. See also PRED, Allan, *Even in Sweden. Racisms, Racialized Spaces, and the Popular Geographical Imagination*. Berkeley, University of California Press, 2000; and SAWYER, Lena, *Black and Swedish: Racialization and the Cultural Politics of Belonging in Stockholm, Sweden*. Doctoral thesis, University of California, 2000, for discussions of how a selective memory enables Swedes to displace racialization onto other times and places.

<sup>7</sup> PRED, A., *Even in Sweden. Racisms, Racialized Spaces, and the Popular Geographical Imagination*, op. cit., p. 85.

"guests" had stayed<sup>8</sup>. The 1975 Immigrant and Minority Policy was based on the three principles of "equality", "freedom of choice" and "partnership". «Equality meant living conditions comparable with Swedes. Freedom of choice meant a genuine choice about retaining cultural identity. Partnership meant co-operation and solidarity between Swedes and newcomers»<sup>9</sup>. Although the apparent principles related to both sets of policies (such as solidarity, equal worth, and the value of diversity) are frequently expressed in official rhetoric to date, the policies themselves have in practice eroded gradually with time<sup>10</sup>.

Aleksandra Ålund and Carl-Ulrik Schierup have suggested a general discursive shift with regards to migrants in Sweden, from the former "migrant as resource" to the later "migrant as problem"<sup>11</sup>. This shift has taken place alongside the changing character of immigration flows. Aside from the fact that labour migrants have been surpassed by refugees and asylum seekers as the dominant categories of immigration, migrants originate increasingly from non-European and Muslim countries. The development of a "problem" discourse has coincided, not incidentally, with perceived levels of "cultural differences". According to Pred this forms an important aspect of the erosion of the multicultural policy, and more specifically the decline of the "freedom of choice" principle. The general perception seems to have been that some of the people entering Sweden more recently have brought with them cultures and values not only different, but alien to, and possibly incompatible with, the Swedish "way of life"<sup>12</sup>.

While a revision of the multicultural policy seems to have taken place rather subtly, changes in immigration and asylum policy have

<sup>8</sup> GEDDES, Andrew, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London, Sage, 2003, pp. 120-121.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 121. Furthermore, an attempt to establish an inclusive approach to migrant integration can also be seen in the country's "generous" naturalization policy (migrants can apply for citizenship after five years of residence in Sweden (only two years residence is required of migrants from other Nordic countries); and there are no formal requirements on cultural or linguistic adaptation) along with favourable conditions for denizens, who generally enjoyed similar benefits to those of citizens; furthermore in 1976 denizens were also granted the right to vote in local elections.

<sup>10</sup> See for example APPELQVIST, Maria, *Party politics and the Bosnian question: the Swedish decision to grant permanent residence*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», (26), 1, 2000, pp. 89-108; GEDDES, A., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, op. cit.; PRED, A., *Even in Sweden. Racisms, Racialized Spaces, and the Popular Geographical Imagination*, op. cit.

<sup>11</sup> ÅLUND, Aleksandra; SCHIERUP, Carl-Ulrik, *Paradoxes of Multiculturalism*. Aldershot, Avebury, 1991.

<sup>12</sup> PRED, A., *Even in Sweden. Racisms, Racialized Spaces, and the Popular Geographical Imagination*, op. cit.

been more explicit. In the late eighties, the Social Democratic government started tightening up the asylum policy through a strict interpretation of the Geneva Convention, and excluding "de facto" refugees (those who did not fall within the Convention definition but that up until then were nevertheless granted asylum on humanitarian grounds) from the right to asylum. The decision indicated a less welcoming attitude on the part of the Swedish state, and according to some critics, this was picked up by the far right as a justification for expressing racist sentiment. Shortly after the policy change there were a number of attacks on refugee camps and reception centres<sup>13</sup>. The early nineties, which was a difficult time of recession and high levels of unemployment etc, saw the right wing movements gaining in numbers and visibility<sup>14</sup>, as well as the entry into parliament of the Populist Party "New Democracy". While opinions vary on the question of what is cause and what is effect, suffice it to say that at this point, despite open disagreements, the extreme right wing seems to have worked in tandem with the government (as well as public opinion) to make life more difficult for migrants, both the regular and irregular, the settled and the newly arrived<sup>15</sup>.

The poor social and economic conditions of the early nineties generally affected newcomers' ability to get a foothold in Swedish society negatively. However, while both Somalis and Bosnians suffered from the difficult times during which they arrived in Sweden, they have recovered to different extents. The Somalis have found this particularly difficult; at the end of the nineties, despite an economic upswing, unemployment rates amongst Somalis were still extremely high<sup>16</sup>. Different levels of education are amongst the things used as defence for the exclusion of some groups from the labour market, however contrary to common perceptions about Somalis, the group is

<sup>13</sup> WESTIN, Charles, *The effectiveness of settlement and integration policies towards immigrants and their descendants in Sweden*. International Migration Papers 34. Geneva, ILO Migration Branch, 2000, pp. 6-7.

<sup>14</sup> It is important to note here that Sweden has in some ways become an important location for extreme right wing or Neo-Nazi groups, for example the country is a major producer of so-called "white power" music (cf *Ibid.*, p. 40).

<sup>15</sup> ÅLUND, Aleksandra; SCHIERUP, Carl-Ulrik, *The Thorny Road to Europe: Swedish Immigrant Policy in Transition*, in WRENCH, John; SOLOMOS, John, *Racism and Migration in Western Europe*. Oxford, Berg Publishers, 2003; TAMAS, Gellert, *Lasermannen. En berättelse om Sverige*. Stockholm, Ordfront, 2002; see also PRED, A., *Even in Sweden. Racisms, Racialized Spaces, and the Popular Geographical Imagination*, op. cit.; WESTIN, C., *The effectiveness of settlement and integration policies towards immigrants and their descendants in Sweden*, op. cit.

<sup>16</sup> *Delaktighet for integration: att stimulera integrationsprocessen for somalier i Sverige*. Norrköping, Integrationsverkets rapportserie 4, 1999.

relatively well educated<sup>17</sup>. Research suggests that Somalis have suffered from high levels of discrimination<sup>18</sup>; furthermore, they tend to live in segregated, immigrant dense areas, and generally have limited social contact with Swedes<sup>19</sup>. From the Bosnians, we see a more diverse picture in terms of integration.

### Producing the “culturally alien”

Part of the answer to the Somalis' current position is to be found in the extent to which they have been publicly stigmatised. Somalis indeed seem to be one of the groups regarded as “culturally alien”. The debates and representations surrounding female genital mutilation (FGM) have played important parts in shaping public perceptions about Somalis. Leyla is a Somali woman who works actively against FGM; she says about the images of Somalis that have flourished in both political debates and the mass media, *«I think it creates discrimination, it just creates more prejudices against Somalis. They do that in Sweden. There was a report in September last year, it was a film where they talked a lot about how Somalis take their children to other countries and circumcise and so on. They took hidden cameras to Imams and so on, and that's not a problem... Everyone [including Somalis] is fighting, they want to stop this problem and save the girls. But I think that it is a bad way, that you show Somalis this way...»*.

Anthropologist Sara Johnsdotter has done research into FGM amongst Somalis in Sweden, and challenges claims about the extent to which it is practiced. She suggests that actual knowledge is very limited, and rightly points out that unsubstantiated claims are allowed to flourish as the people that stand accused lack access to public defence<sup>20</sup>. Furthermore, a singular representation of a diverse community has led to the presentation of FGM as “knowledge” about Somalis and “their culture”.

<sup>17</sup> The Integration Board's report on Somalis states that “63 per cent of the adults have at least upper secondary qualifications. Of these, some 16 per cent are university trained” (*Ibid.*, p. 7).

<sup>18</sup> LANGE, Anders, *Diskriminering, integration och etniska relationer*. Norrköping, Integrationsverket, 2000; see also WESTIN, C., *The effectiveness of settlement and integration policies towards immigrants and their descendants in Sweden*, op. cit.

<sup>19</sup> *Delaktighet för integration: att stimulera integrationsprocessen för somalier i Sverige*, op. cit.

<sup>20</sup> JOHNSDOTTER, Sara, et al., *Osakligt om könsstympning*, “Sydsvenskan”, 19 June 2003.

Emphasising the close relation between power and knowledge, Michel Foucault regards the use of language and the production of meaning as (subtle but effective) forms of power exercise. His theory of discourse points towards how the limits of language as well as norms of speaking function to set the boundaries for what can be thought and expressed<sup>21</sup>. Famously, Edward Said drew on Foucault's theory to study how "the Orient" emerged as an object of discourse. He suggests that "the Orient" was the result of imperial relations of power, at the same time as it functioned to justify these. Oriental discourse combines exotic and erotic images from the Muslim world, and describes that world as traditional and backwards, mainly with reference to gender and family relations<sup>22</sup>. The link between gendered images and the production of difference is made by Nirmal Puwar in the following quote: «*the bodies of women from these "Other" places have occupied a central place in the production of difference, between the barbaric and the civilised, the spiritual and the rational, the passive and the strong. All that is seen to be enticing as well as repulsive and in need of correction of these "Other" places is projected on to these female figures*»<sup>23</sup>.

Nira Yuval-Davis similarly suggests that gender and family relations are often regarded as the "authentic" core of an ethnic or national group, and hence come to define their boundaries, as well as the processes of inclusion and exclusion that follow. She writes, «*gendered bodies and sexuality play pivotal roles as territories, markers and reproducers of the narratives of nations and other collectivities*»<sup>24</sup>.

As Paulina de los Reyes and Irene Molina point out, gendered representations of "other" cultures in Swedish public debates have had «*a clear "problem" focus, where questions about sexism, physical abuse, genital mutilation and teenage marriage are given highest priority*»<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Foucault, Michel, *Discipline and Punish*. London, Penguin Books, 1977; FOUCAULT, Michel, *The History of Sexuality Volume one: The Will to Knowledge*. London, Penguin Books, 1979; FOUCAULT, Michel, *Power/Knowledge*. New York, Pantheon, 1980.

<sup>22</sup> SAID, Edward, *Orientalism*. Harmondsworth, Penguin, 1978. It is worth pointing out that Said drew on Foucault's earlier archeological writings, which have been questioned amongst other things for lacking the historical dimensions central to his later genealogical approach. Cf HOWARTH, David, *Discourse*. Buckingham, Open University Press, 2000.

<sup>23</sup> PUWAR, Nirmal, *Melodramatic Postures and Constructions*. In: Puwar, Nirmal; RAGHURAM, Parvati (eds.), *South Asian Women in the Diaspora*. Oxford, Berg Publishers, 2003, p. 24.

<sup>24</sup> YUVAL-DAVIS, Nira, *Gender and Nation*. London, Sage, 1997, p. 39.

<sup>25</sup> DE LOS REYES, Paulina; MOLINA, Irene, *Kalla mörkret natt! Kön, klass och ras/ethnicitet i det postkoloniala Sverige*. In: DE LOS REYES, Paulina, et al., *Maktens (o)lika förklådnader. Kön, klass & ethnicitet i det postkoloniala Sverige*. Norrköping, Arbetslivsinstitutet, 2003, p. 306; my translation.

Furthermore, through such representations, the image of a gender equal Sweden is produced and affirmed. In fact, the discourse on "gender equality" is a central factor of the Swedish imagined community<sup>26</sup> – another way in which Swedes tend to regard themselves as not merely as one amongst many civilised nations, but the "best in the world". «*Although it is not always lived up to, the societal norm that proclaims equal rights and obligations for women and men has come to compose an important part of the Swedish identity and as such a basis for drawing and marking borders not only towards other countries, but also towards the immigrant population in Sweden*»<sup>27</sup>.

In other words, the gendered production of difference plays an important part in processes of inclusion and exclusion. The gendered images of "them" thus produced are furthermore institutionalised in the sense that their boundaries are also the boundaries as to what is possible and accessible for the people to which they refer. Avtar Brah discusses "the discourse of cultural constraints" on Muslim women, which suggests that the women are passive, under complete control of their men, and hence confined to the private sphere<sup>28</sup>. Brah suggests that the discourse has set barriers for entry to the public sphere, and particularly in the labour market, and argues that limited labour market participation of Muslim women in Britain has to a great extent to do precisely with common *perceptions* about "cultural constraints" (more so than the actual constraints themselves) that channel the women's opportunities in particular ways.

### Perceptions of "cultural differences" lived in the everyday

Somali man Asad argues that ideas about "cultural differences" influence meetings and relations between immigrants and Swedish society. He recounts a series of conversations that pan out according to presumptions about him based on what people think they know about his culture, religion, and background. He talks about having been met by social secretaries with hostile, patronising and supposedly educative statements, such as «*in this country we don't beat our women*» or «*in this country we don't beat our children*», directly implying that where he comes from, that is what people do.

<sup>26</sup> DE LOS REYES, Paulina, *et al.*, *Introduktion – Maktens (o)lika förklädnader*. In: DE LOS REYES, P., *et al.*, *Maktens (o)lika förklädnader. Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*, op. cit.

<sup>27</sup> DE LOS REYES, P.; MOLINA, I., *Kalla mörkret natt! Kön, klass och ras/etnicitet i det postkoloniala Sverige*, op. cit., p. 306, my translation.

<sup>28</sup> BRAH, Avtar, *Cartographies of Diaspora*. London, Routledge, 1996, 136 p.

Asad goes on to talk about the stereotypes that flourish within the public employment agency. He says that the idea that «[certain groups of] *people don't want to work*» is common amongst the civil servants working there. My key informant Lena, a civil servant herself, confirms the existence of these stereotypes. She says that the civil servants «*have already decided what kind of person they have in front of them*». A recent evaluation of attitudes amongst civil servants in a southern Swedish inner-city district points precisely at these attitudes<sup>29</sup>. Arabic women had better stay at home and take care of all their children; in what concerns Somalis, Lena says, «*there is this attitude amongst many, that they are more interested in benefits than work*».

These attitudes within public authorities are also reflected by Dalmar, a Somali man who works for a public institution closely related to the public employment agency. Asked about the obstacles faced by Somalis on the way to some form of employment, Dalmar suggests that although discrimination by employers is indeed a problem, the main obstacles in place are in fact the civil servants. He calls them "gate keepers", and argues that while they hold great power to set life chances, unfortunately they often work with the underlying assumption that some groups of migrants are inferior, incapable and uncooperative. In other words, he suggests that the people employed to facilitate inclusion and participation are the people that stand in the way for it. «*So I reach the conclusion that when it comes to for example social services, particularly the social welfare secretaries, they regard Somalis as unwilling to improve their own situation, and so on, I mean, they all agreed about this. When everyone has that view, and when it's negative... They also say that Somalis don't follow their action plan, they neglect. Here they were also unanimous. If you look at this, on the basis that exists in social services and employment services, then you can see that Somalis, they get nowhere. It's not so strange when there's a gatekeeper that thinks and works this way*».

He continues by arguing that civil servants spread their negative views of Somalis to the rest of society, and notably to employers. With regards to common perceptions about Somalis, he says, «*it's an interesting combination that you have such a person, the main prejudices there are: black and Muslim. It's "difficult to understand blacks, they are this and that", and then they are Muslims as well – "women oppressors, women who do not want to work and that only wants to give birth" – this is the image. An employer who meets a Somali woman and has this image – how would he dare employ such a woman?*».

<sup>29</sup> The evaluation is not published, and I could not get access to it. My knowledge of it is limited to the information Lena gave me in the interview.

The vicious circle set in place by these stereotypes seems to have produced a never-ending process of shaping exclusion: stereotypes that either say you do not want to work or that your husband and/or tradition will not let you come to work leaves certain groups of people outside the labour market; in turn, their place outside the labour market gives the stereotypes further "evidence", and hence function to cement them.

In her research on civil servants and immigrant clients, Isabell Schierenbeck looks at attitudes to Bosnians and Somalis. She finds that the attitudes to Bosnians are more positive, while there is an overwhelmingly negative view of the Somalis<sup>30</sup>. Her findings correspond largely to what Fredrik Miegel found in his study of the construction of "the Bosnian refugee" amongst civil servants working with administering reception in the 1990s<sup>31</sup>. He argues that characteristics were ascribed largely through comparison with other groups of refugees, and suggests that in comparison with other large groups at the time – Iranians and Somalis – the Bosnians "had the advantage". He writes, «*the Bosnians were considered a "strong" refugee group, relatively well educated, ambitious, motivated, easily adaptable and culturally close to Swedes*»<sup>32</sup>. One civil servant even described the Bosnians as a "refugee aristocracy". The positive characteristics ascribed to Bosnian refugees meant that they were regarded as relatively "easy" to deal with: "culturally close" as well as "less aggressive". Miegel suggests that the contrast was most often represented by constructions of "Somalis", "Arabs" as well as "Albanians", groups regarded as "heavier to work with". One of the "positive" characteristics ascribed to the Bosnian group is the idea that their work ethic is similar to the Swedish work ethic; they are regarded as «*competent, hard-working and enterprising*»<sup>33</sup>. The idea of Somalis, on the other hand, seems to be quite the opposite.

Judging from these findings, and the positive view of Bosnians particularly, we could perhaps reach the conclusion that the obstacles that impede their full entrance into Swedish society are minimal compared to Somalis. However, the lived experiences of the Bosnian refugees I have interviewed point towards less than an easy ride. In

<sup>30</sup> SCHIERENBECK, Isabell, *En Velfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och invandrarklienter*. In: *Engagemang, mångfald och integration SOU 2004: 49*. Stockholm, Statens Offentliga Utredningar, 2004.

<sup>31</sup> MIEGEL, Fredrik, *Administrationen av en konstruktion. Om mottagandet av bosniska flyktingar i Malmö*. In: BERG, Berit; SCHIERUP, Carl-Ulrik (eds.), *Integration – retorik, politik, praktik*. Copenhagen, Nordisk Ministerråd, 1998.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 197; my translation.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 198-199; my translation.

what follows, I argue that their hardships are related to the institutionalization of an image of the "refugee" as inferior. I draw specifically on stories from two periods of migrants' lives in Sweden: the initial "introduction" to Swedish society, and the period that follows on from that, when migrants try to establish a normal life; the latter focuses particularly on people's experiences of applying for jobs.

### Institutionalized images of inferiority

*«The problem is that we always "we shall help them" – there is this basic view in all activities that build on the idea that the Swede is going to help them. It's like you have this view of [the refugee] that he crawled over the border in torn clothes, completely emaciated, and that he also in some strange way was born there...» (Anita, NGO worker).*

Several of the refugees I have interviewed have been frustrated about the time it took for them to get a chance to get into Swedish society. They felt powerless in a slow and heavily bureaucratic system, and suggest that there were too many formal obstacles that prohibited them from making the most of their situation. While some were lucky and had their asylum applications processed at an early stage, most had to wait a long time to achieve "permanent resident" status, without which they found it difficult to start their new lives in Sweden. For those who only received a temporary permit<sup>34</sup>, this was even more difficult.

Furthermore, the fact that you have to complete the SFI (Swedish for Immigrants) course in order to be able to use the services of the public employment agency means it is almost impossible to find work prior to this, particularly for migrants lacking resourceful networks. The long time in which people stand still in the system before being given a chance to do something is often more or less explicitly justified by the authorities, suggesting that people who have fled from their countries of origin due to conflict and fear of persecution need some

<sup>34</sup> The temporary clause was established in relation to the mass flight following the war in Bosnia-Herzegovina. It is worth noting however that in spite of the temporary clause, the Swedish government, contrary to other Scandinavian countries, decided to grant all the Bosnian refugees permanent resident permits. For a discussion of the decision, see APPELQVIST, M., *Party politics and the Bosnian question: the Swedish decision to grant permanent residence*, op. cit. While the Bosnians, in relation to whom the clause was established, were nevertheless granted permanent permits, temporary permits have incidentally been given to a number of Somalis. A report from 1999 claims that about 800 (about five percent of) Somalis in Sweden at this point only had temporary permits; *Delaktighet for integration: att stimulera integrationsprocessen for somalier i Sverige*, op. cit.

time to process their difficult experiences, whereby the time it takes to process their applications and get them through the system is regarded as recovery time.

While none of the refugees I have interviewed have disputed the fact of having a lot to process and needing time for adjustment, many of them have argued that the experience of "standing still" added to the stress and trauma from which they were already suffering. Hence, contrary to the idea of "recovery time", people have suggested that being able to stay active during the first time in Sweden would in fact have helped them to cope with their experiences. Take the words of Zlatko (Bosnian man) for example: «Of course, it would have been a lot better ... because if you are occupied with something, then you also lose some of the stresses, and this pressure you feel the whole time...». Aida (Bosnian woman) makes a similar argument in her account of the reception she experienced in Sweden. She says, «the reception was very well organised, we were taken good care of and so on. As Swedes perhaps perceived was needed, and perhaps that's true - practical things: where to live, who organises with food and other practical things. But very soon you leave that stage, soon you want - you have your own power and initiative. That first time should be very short, and it should be well organised I think, for future newcomers. It shouldn't be "taking care of" for too long a time».

Analysing the meetings between refugees and civil servants, Schierenbeck argues that an inherent problem is the fact that the local authorities that deal with both "introduction" programs and later "integration" into Swedish society are in fact the social services. The social secretaries are trained more or less to deal with "social cases" or "social problems"; "clientisation" (as well as inferiorisation) is hence common practice. This fact seems to have significantly shaped the experience of refugees, as well as the common public perception of refugees<sup>35</sup>. Furthermore, discourses on refugees "invading" Sweden and becoming a burden on the welfare state flourished in the mass media at this point<sup>36</sup>, and this seems in turn to have increased the frustration experienced by the refugees themselves, feeling both forced into passivity, victimised, and a burden.

<sup>35</sup> SCHIERENBECK, I., *En Vålfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och invandrarklienter*, op. cit.; SLAVNIC, Zoran, *Ekonomisk åtstramning och flyktmottagning*. In: BERG, B.; SCHIERUP, C.-U. (eds.), *Integration - retorik, politik, praktik*, op. cit.

<sup>36</sup> SLAVNIC, Z., *Ekonomisk åtstramning och flyktmottagning*, op. cit.; HUSSAIN, Mustafa, et al., *Medierne, Minoritetene og Majoriteten*. Copenhagen, Naevnet for Etnisk Ligestilling, 1997; see also BRUNE, Ylva, *Mörk magi i vita medier*. Stockholm, Carlssons, 1998, on media representations of "others".

Discussing the reception of Bosnian refugees in the southern city of Malmö, Zoran Slavnic suggests that there was an underlying assumption amongst the public authorities of the refugee as a somewhat inferior person. He writes, «(t)he refugees are ... defined as insufficiently competent people to be treated equally with other citizens. Such definitions are institutionalised and then become the basis of political, economic, cultural and other forms of exclusion of these people in the institutional practice»<sup>37</sup>. Slavnic gives an example of a questionnaire sent out to refugees in Malmö by the council; it included the following question, which embodies the "burden" aspect as well as the assumption of "insufficient competency" amongst refugees. «Do you know that if you cannot support yourselves after eighteen months, the Swedish state no longer pays compensation to Malmö. The costs of social benefits in Sweden are paid by the council and hence the inhabitants in the council through the tax»<sup>38</sup>.

Slavnic continues, «(t)he purpose of the questionnaire according to its originator was to gather information about the "unfair" game on the side of the Immigration board and property owners against Malmö council. The questionnaire however clearly shows that the refugees implicitly are not accepted as equal people»<sup>39</sup>.

Contrary to these stigmatising images, my sample indicates that people want to work, and feel extremely frustrated about the obstacles that force them into welfare dependency: that is, it seems the system itself rather than the will of the refugees is what produces dependency. Most of the Bosnians interviewed have expressed frustrations with the long initial waiting period. Naser says, «to spend one and a half year in a bloody refugee camp is not at all fun. I mean, it's wasted time. Both for us and for society». Adil continues, «in the beginning, I had no chance for work or anything. I remember that we went around and tried to find some job around where we lived – we wanted to make some money because we wanted to move around a little, but also we wanted to send some money to Bosnia, to family and so on. But then they said we had no work permit, and we didn't know the rules were so strict. So we couldn't get work, and we were very disappointed».

Several of my interviewees have been critical of the SFI (Swedish for Immigrants) course, which according to most people who have attended it has been very poorly organised. Aida says, «I was sent to

<sup>37</sup> SLAVNIC, Z., *Ekonomisk åtstramning och flyktingmottagning*, op. cit., p. 230; my translation.

<sup>38</sup> Arbetet 13 Jan 1994; quoted in SLAVNIC, Z., *Ekonomisk åtstramning och flyktingmottagning*, op. cit.; my translation.

<sup>39</sup> SLAVNIC, Z., *Ekonomisk åtstramning och flyktingmottagning*, op. cit., pp. 229-230; my translation.

some course where you were supposed to teach me Swedish. It was randomly chosen groups, everything from illiterates to people with higher education. And the process was too long for you to be able to accept it. So after a while with common sense I realised that I can't let myself be "taken care of" in these different projects or courses, whether it was well meant or not».

Instead, Aida decided to do things quickly, and in her own way. «I did SFI in five months, I think I was too impatient to do things at such a slow speed. So I have worked independently, read newspapers and so on ... I was present [at the classes] but always worked independently».

Aida goes on to describe similar experiences during the period when she tried to get employment and start her new life in Sweden. Aida is highly educated, and had a good and high-status job before migrating. She expresses anger about the fact that Swedish society never made use of the competences she already had, and says she found it extremely frustrating to have to start from scratch. She says, it is «*simply like you have to start from the beginning, like children being sent to nursery and so on ... you were re-educated like that, and you didn't use the knowledge and competences people have brought with them*». In spite of having a higher education degree and several years of work experience, she had to first of all go and get a basic school certificate, then upper secondary school leaving certificate, and then do another university degree, after which she finally found employment she found satisfying, although it was completely different from what she did before. Furthermore, Aida's employment at the time of the interview has subsequently expired; it turned out that her job was part of a project, which ended some months later.

Another example of the failure to use migrants' competencies is Naser, who had worked as a journalist for several years in Bosnia. Naser is very interested in social and political issues, which were central to both his journalism degree and his earlier work. He is very critical of the fact that he has never been able to do that line of work in Sweden – not just as a journalist, but anything remotely close to his experiences and competencies. He felt badly received by the Journalist association that did not seem interested at all to use his competence or help him find a job. He says about the general time before achieving his first (also temporary) job, «*and when you're on social benefits, unemployed and all that, and don't get a job, you go to all these different courses, you are sent here and there, and it's difficult to get in*». Failing to get a job, he started applying for courses in both journalism and political science, but always got the reply that there would be no point him studying, as he was already well qualified and needed no further education. In other words, his competence was recognised, but still no

one would employ him. «*And I have translated, reassessed my old diplomas and so on, so that's not the problem...*» He continues, «*I have really tried to do everything, and tried all kinds of ways to get into the job market with my background*» – without success. At the time of the interview, Naser was employed on yet another project, which was to expire shortly afterwards.

In an article series about the Nordic countries recently published in the *Economist*, Adam Roberts points out the fact that while Sweden continues to proportionally take more migrants than any other European country, it is also one of the worst countries when it comes to actually getting migrants into employment<sup>40</sup>. The failure to use migrants' competencies is an urgent problem<sup>41</sup>, and as we have seen, it not only produces feelings of exclusion and failure amongst migrants, but also breeds racist sentiments within the majority population through a series of discourses in which migrants feature as the scroungers, as people who bring nothing, but only take advantage of the welfare state<sup>42</sup>. Selma summarises: «*I'm angry, just angry, because we are used to work, that no one has taken and used our competencies, and that society has lost really, a lot*».

### The “gate keepers” and the luck of the draw

In her research on the civil service, Schierenbeck suggests that individual civil servants in fact have rather a lot of freedom of movement. Although both the legal framework and their training (to deal with “social problems” as recounted above) limit that freedom to some extent, their everyday tasks are too detailed to be controlled centrally. Unfortunately, it seems from the findings discussed above that that freedom of action is often filled by templates that the civil servants have developed, through their work as well as in life generally. These are often generalised images (according to class, ethnicity and gender) of the groups with which they work<sup>43</sup>.

However at the same time as commonly used reductive templates of “others” seem to some extent to unite the majority of the civil

<sup>40</sup> ROBERTS, Andrew, *Dancing to a new tune. A survey of the Nordic Region*, “The Economist”, 14<sup>th</sup> June 2003.

<sup>41</sup> *Rapport Integration 2003*. Norrköping, Integrationsverket, 2003, pp. 93-107.

<sup>42</sup> WESTIN, C., *The effectiveness of settlement and integration policies towards immigrants and their descendants in Sweden*. *International Migration Papers 34*, op. cit., p. 48.

<sup>43</sup> See also MOUNTZ, Alison, *Human Smuggling, the Transnational Imaginary, and Everyday Geographies of the Nation-State*, «Antipode», (35), 3, 2003, on “scripting identities” as a means through which bureaucrats exercise power.

servants, it is important to note differences between them as well. We can see the role of the individual and individual agency in the process by comparing and contrasting the different experiences migrants have of public authorities in Sweden. Asad seems generally to have had very negative experiences of civil servants. Adil says he has come across both "good" and "bad" ones, and generally he emphasises the importance of the relationship set up between migrant and civil servant. He says, *«I mean, it depends a lot on the personality of the social secretary or the introduction secretary, on chemistry, whether you work with the person you meet...»*.

Somali man Ghedi tells me about being unlucky when first applying for asylum. While most other Somalis also had put forward similar claims, and had their applications processed and gained permanent residence rather quickly, Ghedi says he had to wait several months, after which he was only granted a temporary permit. This in theory meant his future was nevertheless insecure, and in practice, he shortly (six months later) had to go through the application process once more. He puts these things down to being unfortunate and getting a bad handling officer, who kept his documents for a long time without doing anything. He says at some point he even told the officer it would be better to get a "no" than to wait for this long not knowing what is going to happen to you. At the time of the interview, Ghedi was waiting to get the results of his application for naturalisation, and he says this process has been equally slow. While the decision should already have been made, when he spoke to the officer shortly before the interview, he had not even started processing the case. From Ghedi's description of his own experiences and those of others, as well as from the stories of other interviewees recounted above and elsewhere, it seems that to some extent whether or not you will succeed in getting into society swiftly, or in fact at all, is to some extent a luck of the draw.

Aida confirms the role of the individual civil servant with both negative and positive experiences. Having struggled for a long time without getting anywhere and having to completely "start from scratch", she says that the first time she actually got a job after finishing her Masters Degree, this was in fact largely down to a handling officer at the job centre who (finally) recognised Aida's enthusiasm and competence. It seems this officer more or less made it her mission to help Aida into employment. The importance of finding an individual somehow inside the Swedish system to take on board your future ambitions according to Aida's account seems crucial. Another person who seems to already have recognised the importance of allying yourself with an insider who has the power and resources to help you get somewhere in your Swedish life is Bilal, a young Somali man who

came to Sweden as late as 2000. In his case the person in question is the careers master at his school. Some of his positive hopes in the future come to centre on this figure and the good relationship he describes. His assertion that «*I think she likes me*» plays a significant role in his high expectations. It is important to note that what is described by my interviewees as something of a lottery stands in stark contrast to the Swedish ("best in the world") official view of equality for all.

## Conclusion

Drawing on the experiences of Somali and Bosnian refugees, this paper has discussed some of the processes and practices that function to bar (as well as condition) newcomers' entry into the Swedish labour market. It has considered how a range of perceptions of "others" are institutionalised in everyday practices, determining access and hence life chances. While some of these perceptions are visible in the public production of otherness and/or overt stigmatisation, others function more subtly, through underlying assumptions. I have argued that those are centred on an idea of "the refugee" as on the one hand inferior, and on the other a burden and/or a problem. That idea in turn shapes meetings and relations, and channels opportunities (or lack of them) in specific ways. The civil servant has been a central focus because of the crucial role s/he plays in the lives of newcomers, as a person on the "inside" of the Swedish system, who has power to determine life chances. Emphasising structure as well as agency in the activity of civil servants, I have suggested firstly that the templates available heavily influence their practices, and secondly that practices nevertheless to a certain extent vary, pointing towards something of a lottery.

MAJA CEDERBERG  
mcederberg@brookes.ac.uk  
*Oxford Brookes University*

## Abstract

This article is about refugees' experiences of Swedish society, and particularly how perceptions of (different groups of) refugees function to condition their access to or exclusion from the Swedish labour market. It is based on biographical interviews with refugees that came to Sweden from Somalia and Bosnia-Herzegovina mainly during the first half of the 1990s, and discusses some of the differences and similarities in experiences that emerged through those interviews. I argue that differences in experience and position of the two groups can to some extent be explained by the popular production of difference, through which certain "ethnic" groups come to be regarded as "culturally alien", while similarities can be understood through an image (explicit or implicit) of "the refugee" as inferior. I suggest that both perceptions are institutionalized in the public services and at work amongst the civil servants with which the refugees come in contact at various stages in their lives in Sweden, and therefore they play a part in wider processes of inclusion and exclusion, as well as in setting the conditions inclusion entails.

## Refugee integration policies in the United Kingdom and Germany: Towards a Common Agenda?

Much of the literature on refugee integration is concerned with definitions, operationalisation and measurement<sup>1</sup>. The question of good practice and the obstacles to effective refugee integration are issues which are clearly relevant to policy makers and advocates of refugee rights. Research evidence has generally shown that refugees are often highly qualified members of their own societies and are potentially able to fill significant skills gaps in European Union Member States (EUMS)<sup>2</sup>. Discrimination, lack of recognition for overseas qualifications and language difficulties are some of the problems typically faced by refugees<sup>3</sup>. The focus here is different. This paper has two main aims. The first is to provide a critical review of current refugee integration policies in the United Kingdom and Germany. In particular, I examine commonalities and differences in policy approaches and institutional frameworks between the two states. One particular question I address concerns the importance of the general post-war migration experience and models of migrant inclusion to state policy on the integration of refugees. How can the distinctive trajectories of refugee policy in the two countries be related to these broader contexts? The second main aim is to chart the development of refugee integration policies – their scope and rationale – and the questions this raises for the process of harmonisation in European asylum policy. Given the national differences outlined in this paper, what is the scope and significance of

<sup>1</sup> CASTLES, Stephen; KORAC, Maya; VASTA, Ellie; VERTOVEC, Stephen, *Integration: mapping the field*. London, Home Office, 2003.

<sup>2</sup> EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES, *Good Practice on Refugee Integration in Europe*. Brussels, ECRE, 2000; BLOCH, Alice, *Refugee Settlement in Britain: the impact of policy on participation*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», (26), 1, 2000, pp. 75-88.

<sup>3</sup> MESTHENOS, Elizabeth; IOANNIDI, Elizabeth, *Obstacles to refugee integration in the European Union Member States*, «Journal of Refugee Studies», (15), 3, 2002, pp. 304-320.

a common approach to refugee integration in EUMS? More significantly, what are the limitations of state managed integration programmes across the EU<sup>4</sup>?

Following the Treaty of Amsterdam in 1997, the European Council meeting in Tampere in October 1999 had called for the establishment of a Common EU asylum and immigration policy. A vital part of Tampere's long term goals was the development of a "vigorous integration policy" in Member states (European Council conclusions, Tampere, October 1999, point 18). Following the Hague Programme of November 2004 and other initiatives relating to integration in Member States, the European Commission published its Communication on a *Common Agenda for Integration* in the EU in September 2005<sup>5</sup>. As a result, the integration of third country nationals including recognised refugees is now a central part of EU asylum and immigration policy.

Despite these developments it is becoming increasingly clear that there is an unstable relationship between the security concerns which animate EU immigration and asylum policy and the long-term integration of Third Country Nationals (TCNs) into EUMS<sup>6</sup>. Commentary on the development of European asylum policy has typically pointed to the conflict between the security and control dimensions of migration policy, which favour national discretion and control and the logic of harmonisation in producing a level playing field across EUMS. Lavenex, for example, has cogently argued that the technocratic language, lack of accountability and the overriding interest in security that animates this particular policy field, work against harmonisation in the area of asylum and immigration<sup>7</sup>. The convergence which has taken place has rather tended to reflect lowest common denominator national interests and to have occurred intergovernmentally, rather than on a communitarian level.

<sup>4</sup> This paper is based upon a literature review of relevant policy documentation and fieldwork conducted as part of Home Office and European Refugee Fund research projects in the United Kingdom and Germany in 2002. The focus was on reception and integration policies in both countries. Interviews were conducted with governmental personnel, statutory authorities, NGOs and refugee community groups.

<sup>5</sup> EUROPEAN COMMISSION, COM 757, *On a common immigration policy*, and COM 755, *On a common asylum procedure*. Brussels, European Commission, 2000; COM 710, *On a common asylum policy introducing an open coordination method*. Brussels, European Commission, 2001; COM 389 final, *A common agenda for integration: framework for the integration of third-country nationals in the European Union*. Brussels, European Commission, 2005.

<sup>6</sup> GEDDES, Andrew, *Immigration and European integration: towards fortress Europe?* Manchester, Manchester University Press, 2000; ECRE Press release, September 1<sup>st</sup> 2005, PR2/09/2005/EXT/RW, on [www.ecre.org](http://www.ecre.org).

<sup>7</sup> LAVENEX, Sandra, *The Europeanisation of refugee policies: between human rights and internal security*. Aldershot, Ashgate, 2001.

Given this broader context, it is of particular interest to compare recent policy developments within two established, core Member States. It is also important to note that Germany and the United Kingdom<sup>8</sup> – the two principle recipients of asylum applications in the EU throughout the 1990s – unlike other established Member States such as Sweden, the Netherlands, Denmark and Finland have only recently begun to develop integration policies which impact directly upon recognised refugees.

The structure of the article is as follows: after briefly reviewing the contextual framework of immigration and asylum policy in each country, the integration framework for refugees is outlined with particular reference to relevant policy and legislative interventions. Differences in institutional arrangements are discussed and the divergences and parallels between the cases are drawn. In the conclusion the implications of the analysis of the process of harmonisation and of refugees and civil society as active agents in the integration process, will be addressed.

### **Race relations, multiculturalism and integration in the United Kingdom**

In the UK, the post-war experience of immigration, itself a response to labour shortages, was primarily one of admissions from the New Commonwealth (the Caribbean and the Indian subcontinent) with continuing intakes from the Old Commonwealth, the Irish Republic and Europe. Under the 1948 British Nationality Act all New Commonwealth entrants were assigned the status of British citizens. Increasing social tensions in the 1950s led to calls for curbs on immigration, particularly from within the ranks of the political elite. In policy terms immigration was interpreted as a problem of numbers and in relation to potential cultural and racial dilution. This is despite the complex nature of migration in this period and the large number of “white”

<sup>8</sup> In terms of absolute numbers of asylum applications, from 1990 to 2003 Germany was first in the EU with 2,168,010 applications or 40.7% of total claims and the UK second with 851,930 applications for asylum or 16% of the total claims for asylum in that period. Sweden, Netherlands, Denmark and Finland all accounted for considerably smaller percentages of total asylum claims in the 1990-2003 period. On the other hand, per 1,000 of population Sweden had 39.4 asylum claims in contrast to Germany's 26.3 and the UK's 14.4 claims during the same period. Data from UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Asylum levels and trends: Europe and non-European industrial countries, 2003, a comparative overview of asylum applications submitted in 44 European and 6 non-European countries in 2003 and before*. Population Data Unit/PGDS, Division of Operational Support, Geneva, UNHCR, 2004.

entrants to the UK, particularly those from the Irish Republic. Successive immigration legislation from the early 1960s had increasingly restricted entry to the UK, on largely racialised grounds. As a result, family reunion and asylum became the principal means of entering the UK from the 1970s onwards<sup>9</sup>.

In historical terms, the British response to immigration, whether by labour migration or the specific case of refugees, is above all characterised by policy ambivalence, or a pronounced duality of approach<sup>10</sup>. Restriction on admissions has been combined with a "race relations" and a multicultural approach to those allowed to settle in the UK. The classic expression of British multiculturalism was made in 1966 by Home Secretary Roy Jenkins, who saw integration not as a «flattening process of assimilation but rather as equal opportunity, accompanied by cultural diversity, in an atmosphere of mutual tolerance»<sup>11</sup>. In parallel with the introduction of restrictive immigration legislation has been the development of an anti-discrimination policy, which despite evidence of continuing inequalities attempts to secure equal treatment in public life for ethnic minorities in Britain<sup>12</sup>. The public policy framework of multiculturalism has proven remarkably resilient and is clearly evident in the 2002 White Paper, *Secure Borders, Safe Haven: Diversity in Modern Britain* which forms the basis for the 2002 Nationality, Immigration and Asylum Act<sup>13</sup>.

According to several commentators, in terms of its approach to the incorporation of immigrants, Britain illustrates a half-way house between assimilationist and liberal integrationist models<sup>14</sup>. Whereas assimilation involves the economic and cultural absorption of immigrants, liberal integrationist model involves the functional adaptation of immigrants (in economic, social and political spheres) while encouraging them to retain distinctive cultural values in the private sphere. The British case retains the assumptions of a dominant national culture without requiring that immigrants are absorbed into it. Favell carries the argument further by arguing that in Britain «integration (is) a question of managing public order and

<sup>9</sup> MILES, Robert, *Racism after "race" relations*. London, Routledge, 1993.

<sup>10</sup> SOLOMOS, John, "Race" and racism in Britain. 2<sup>nd</sup> edition, London, Macmillan, 1998.

<sup>11</sup> Transcript of a speech to the National Committee for Commonwealth Immigrants, London, 23 May 1966.

<sup>12</sup> BHAYNANI, Reena; MIRZA, Heidi Safia; MEETO, Veen, *Tackling the roots of racism: Lessons for success*. Bristol, Policy Press, 2005.

<sup>13</sup> HOME OFFICE, *Secure borders, safe haven: integration with diversity in modern Britain*. London, Home Office, 2002.

<sup>14</sup> CASTLES, Stephen, *How nation-states respond to immigration and ethnic diversity*, «New Community», (21), 3, 1995, pp. 293-308.

*relations between majority and minority populations, and allowing ethnic cultures and practices to mediate the process*<sup>15</sup>. In the British case multiculturalism involves the incorporation of minorities, managing public order through devolving responsibility to local (ethnic) community groups and forms of representation. Tolerance of diversity under the benign authority of the state is the key motif of British race relations and multiculturalism.

The twin tracks of restrictionism and liberal integration, developed over the last 50 years in response to labour immigration in the 1950s and 1960s and incrementally enshrined in statute and policy, are highly instrumental in the approach adopted by successive UK governments to meet the new migration trend of the last decade – refugees and asylum seekers. Britain does not have a national level integration policy for particular categories of migrants – as is now the case in Germany for example – but a set of legal instruments and norms which promote racial equality and equality of opportunity, primarily in the different spheres, employment, education, housing and welfare which affect the life chances of immigrants and their descendants. The peculiarity of the current formulation of integration policy is that it is exclusively focused on refugees, although set within the broader framework and history of migration policy. The approach to refugee integration, as indeed to the integration of immigrants from earlier periods, is being developed incrementally rather than strategically, but it is set firmly within the multicultural and race relations approach which has dominated the post-war period.

### Refugee and asylum policy

Throughout the 1990s political leaders and much of the mass media had presented rising asylum applications as a threat to social order, welfare entitlements and employment. A general climate of moral panic around the asylum issue had been engineered by the end of the decade<sup>16</sup>. The rise in applications from the late 1980s onwards brought with it a gradually intensifying legislative response<sup>17</sup>. Five

<sup>15</sup> FAVELL, Adrian, *Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. London, Macmillan, 1999, p. 4.

<sup>16</sup> ROBINSON, Vaughan; ANDERSSON, Roger; MUSTERD, Sako, *Spreading the "Burden"? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*. Bristol, Policy Press, 2003.

<sup>17</sup> Asylum applications rose from a yearly average of 4,000 throughout the 1980s to a height of 80,315 principal applications in 2000. After that date asylum applications have declined sharply in the UK. Data from HOME OFFICE, *Asylum statistics in the United Kingdom*. London, Home Office, 2004.

major pieces of asylum legislation were introduced between 1993 to 2004. In general, the legislation passed in the 1990s strengthened a variety of pre-entry controls aimed at preventing arrivals to the UK, while eroding the welfare entitlements of asylum seekers. The New Labour government elected in 1997 responded to a perceived state of crisis by reviewing and overhauling the asylum system. The 1999 Immigration and Asylum Act introduced organised dispersal for asylum seekers. This began the process of removing freedom of choice in relation to the location of asylum seekers' housing in the UK<sup>18</sup>.

It was in this context of rising asylum applications and an intensifying political and legislative response to the "asylum threat" that the Home Office initiated its refugee integration strategy in 2000. The general climate of anxiety over the effects of unregulated migration clearly informs Home Office policy documents at this time<sup>19</sup>. For example, the need to counter the social fragmentation wrought by international migration, demographic change and globalisation are central themes in the 2002 White Paper, *Secure Borders, Safe Haven*<sup>20</sup>. The final section of the White Paper is devoted to the issue of refugee integration. The provisions relating to integration are not incorporated into the 2002 Nationality, Immigration and Asylum Act, but refer primarily to a number of administrative and organisational changes, which have been set in motion since the introduction of dispersal. It is important to recall that the 2002 White Paper and legislation were responses to the inner city riots in cities in Northern England which occurred in 2001<sup>21</sup>. As in the case of Germany which is examined later, there is a growing concern with the development of what are perceived as the "parallel worlds" occupied by certain minority ethnic groups and the dangers which this poses to social cohesion in both states. Alongside demographic and economic factors, this provides one of the essential foundations to the development of integration policies in both countries.

### **The emergence of refugee integration as a distinctive policy area**

The UK refugee integration strategy, which has developed in close conjunction with the dispersal system for asylum seekers since April

<sup>18</sup> GRIFFITHS, David; SIGONA, Nando; ZETTER, Roger, *Refugee community organisations and dispersal: networks, resources and social capital*. Bristol, Policy Press, 2005.

<sup>19</sup> HOME OFFICE, *Secure borders, safe haven: integration with diversity in modern Britain*, op. cit.; CANTLE, Ted, *Community Cohesion: a report of the independent review team*. London, Home Office, 2001.

<sup>20</sup> HOME OFFICE, *Secure borders, safe haven: integration with diversity in modern Britain*, op. cit., p. 10.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

2000, is based upon a number of key policy documents<sup>22</sup>. Common to these is an emphasis on the formal incorporation of refugees in different spheres of development – social, economic, community, community safety and individual – in order for successful integration to occur. According to Home Office documents, the aim of integration is *“to provide the opportunity for all refugees to be fully included in society and the opportunity to develop their full potential in their new host communities”*<sup>23</sup>.

It is important to note that integration measures are only open to individuals recognised as refugees under the Geneva Convention. Asylum seekers as individuals currently making a claim to be recognised as refugees have no integration rights or entitlements, other than through EU programmes such as EQUAL<sup>24</sup>. Since April 2003 the category of exceptional leave to remain (ELR) which granted leave to remain to asylum seekers on humanitarian grounds has been replaced by two new forms of limited leave to remain: “humanitarian protection” and “discretionary leave”. Both are time limited and subject to review, initially after a period of three years. New Labour’s five year strategy for immigration and asylum, published on 7<sup>th</sup> February 2005, proposes that recognised refugees will be granted temporary leave to remain while the situation in their countries is kept under review. If, after five years the situation has not improved they will be allowed to stay permanently<sup>25</sup>. Although there is a clear trend towards less secure forms of refugee status, an important distinction to the case of Germany is the relative security enjoyed by refugees in the UK, particularly prior to the changes introduced in 2003. This has important implications for the coherence of the integration policies in the two states which is discussed later in this paper.

The integration strategy is based upon a “partnership model” between the Home Office, NGOs, the voluntary and private sectors, local authority consortia (the regional consortia responsible for

<sup>22</sup> HOME OFFICE, *Full and Equal Citizens: a policy and implementation model for the integration of refugees into UK society*. London, Home Office, 1999; ID., *Full and equal citizens: a strategy for the integration of refugees into the United Kingdom*. Refugee Integration Section, NASS, London, Home Office, 2000; ID., *Integration Matters: a national refugee integration strategy*, draft document. London, Home Office, 2004.

<sup>23</sup> HOME OFFICE, *Full and Equal Citizens: a policy and implementation model for the integration of refugees into UK society*, op. cit., p. 6.

<sup>24</sup> EQUAL, funded by the European Social Fund is available on [www.equal.ecotec.co.uk](http://www.equal.ecotec.co.uk).

<sup>25</sup> HOME OFFICE, *Controlling our borders: making migration work for Britain – five year strategy for asylum and immigration*. London, Home Office, 2005. Available from [www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm64/6472.pdf](http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm64/6472.pdf).

administering dispersal) and refugee community organisations (RCOs). The need for an inter-departmental governmental approach was emphasised with the development of the National Refugee Integration Forum (NRIF) and related sub-groups in education, housing, health, welfare, community safety, community development and employment. The NRIF was established in January 2001 and is chaired by the Minister of State for Citizenship and Immigration. It is a cross-departmental, consultative body (although with no formal policy making powers) and operates through a number of designated sub-groups which are largely chaired by regional consortia managers. According to the strategy document *Full and Equal Citizens every «dispersal region in the country should have an integration policy in place by August 2001»*<sup>26</sup>. In practice it is evident that the logistics of dispersal have outweighed the development and resourcing of coherent regional integration strategies. In particular, the “partnership” between the different agencies involved in dispersal is heavily weighed in favour of the Home Office and the large NGOs, rather than locally based RCOs<sup>27</sup>.

The Home Office draft document *Integration Matters: a national refugee integration strategy* acknowledges many of these difficulties while aiming to “take forward and amplify” the objectives of the earlier policy documents<sup>28</sup>. Integration is believed to take place when refugees are empowered to «achieve their full potential as members of British society, to contribute fully to the community, and to become fully able to exercise their rights and responsibilities that they share with other residents»<sup>29</sup>. In relation to these three “domains of integration” the document identifies a series of “cross-cutting challenges”, including ensuring access to information, stability of service delivery and the provision of comprehensive and accurate data. “Swift integration” and access to citizenship, including the mainstreaming of services to refugees are the two dominant themes in the new integration strategy. These themes are very much in line with the government’s broader social cohesion and race relations agendas. Following the earlier integration document and the 2002 Nationality, Immigration and Asylum Act, there is a strong emphasis upon the acquisition of the English language, both as an indicator of integration and as a practical marker of citizenship.

<sup>26</sup> HOME OFFICE, *Full and equal citizens: a strategy for the integration of refugees into the United Kingdom*, op. cit., p. 12.

<sup>27</sup> GRIFFITHS, D.; SIGONA, N.; ZETTER, R., *Refugee community organisations and dispersal: networks, resources and social capital*, op. cit.

<sup>28</sup> HOME OFFICE, *Integration Matters: a national refugee integration strategy*, op. cit.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 6.

While there is some acknowledgement of the complex character of integration as occurring in a number of different social spheres, there is less attention paid to the long time scales involved in integration – streamlining and “swift integration” suggest a bureaucratic or managed approach to integration – or to the reciprocal relation between the receiving society and refugees. The integration domain of “contributing to communities”, for example, includes reporting racist attacks, improved media coverage of asylum seekers and refugees and capacity building for RCOs. This appears to go some way towards acknowledging the climate of hostility and fear towards asylum seekers and refugees and the difficulties that this poses to successful refugee integration. Yet the document also significantly fails to address how the broader asylum framework – based upon restrictionism, deterrence and control – adds to the climate of moral panic which the integration strategy subsequently attempts to alleviate.

### **Ausländerpolitik and the slow road to integration in Germany**

In Germany immigration in the post-war period has been consistently contentious and politicised. There were two main migration streams in the post war period<sup>30</sup>. The ethnic Germans (*Aussiedler*) have a right to return and citizenship in the Basic Law. In the highly politicised context of the cold war, the rights of ethnic Germans were typically championed over those of other foreigners and asylum seekers, particularly by the Christian Democratic Union (CDU) and Christian Social Union (CSU). The second main stream was the guestworker (*Gastarbeiter*) system from 1955-1973, under which contract workers were invited from Turkey, Yugoslavia, Spain and Italy as an ostensibly temporary solution to labour shortages. Family reunion has meant that most guestworkers have settled in Germany. Despite the administrative ban on further immigration from non-EEC countries (*Ausländerstopp*) in 1973, the “foreigner” problem has continually resurfaced as a problem in domestic politics, with concerns voiced over integration, particularly of the younger generation.

A particularly striking contrast with the case of the UK is the differing basis of citizenship in Germany<sup>31</sup>. In this respect, until at

<sup>30</sup> ROTTE, Rainer, *Immigration control in United Germany: toward a broader scope of National policies*, «International Migration Review», (34), 2, 2000, pp. 357-389.

<sup>31</sup> KOOPMANS, Ruud; STRATHAM, Paul, *Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach*. In: IDD. (eds.), *Challenging Immigration and Ethnic relations politics: comparative European perspectives*. Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 13-57; BRUBAKER, Roger,

least the late 1990s, Germany illustrated what Castles has called a *differential exclusionary* model of migrant inclusion<sup>32</sup>. Inclusion into the labour market and other social spheres has been accompanied by a predominantly ethnic conception of citizenship which has tended to exclude foreigners from full political incorporation into German society. Despite significant numbers of ethnic Germans and guestworkers and increasing numbers of asylum seekers arriving from the 1970s onwards, the ethnic basis of German citizenship made the acknowledgement of immigration and migrant settlement problematic. Integration has been conceived as a prolonged process of induction into the values, culture and language of German society with naturalisation only as its crowning achievement. The integration of foreigners or of refugees in particular has generally assumed a very low political priority in Germany. Initiating a period of radical change, in 1998 the new Social Democratic Party (SPD)/Green coalition government made the reform of citizenship one of the central planks of its new immigration policy. For the first time in Germany there was an explicit public policy debate around the control of immigration. In relation to citizenship there was a significant move towards *ius soli* and easier naturalisation conditions and dual citizenship<sup>33</sup>.

The situation prior to the introduction of the 2004 Immigration Act (*Zuwanderungsgesetz*) which came into force in January 2005, had been that the integration framework was stratified according to the category of migrant-guestworker, ethnic German and refugee. Ethnic Germans had organised integration programmes and were prioritised as a group, a fact which aptly reflects Germany's ethno-cultural model of citizenship<sup>34</sup>. Refugees on the other hand were incorporated in the broader heading of foreigner and continue to be an essentially residual category in integration terms. Within the category of "refugees" there was also a considerable degree of differentiation in relation to integration entitlements<sup>35</sup>. Secondly, the integration framework was

*Citizenship and Nationhood in France and Germany*. London - Harvard, MA, Harvard University Press, 1992.

<sup>32</sup> CASTLES, S., *How nation-states respond to immigration and ethnic diversity*, op. cit.

<sup>33</sup> GREEN, Simon, *Citizenship Policy in Germany: the case of ethnicity over residence*. In: HANSEN, Roland; WEIL, Patrick (eds.) *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. Basingstoke, Palgrave, 2001, pp. 15-35.

<sup>34</sup> KOOPMANS, R.; STRATHAM, P., *Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach*, op. cit.

<sup>35</sup> In general, only the small minority of Article 16a refugees (recognised as asylum seekers under the constitution) have been fully eligible for integration support. The small number of individuals receiving Article 16a have been incorporated into the broader category of foreigner, with no specific or tailored

stratified according to political and administrative level. Although there are now key funding streams at the Federal level under the Immigration Act, integration policy and practice has tended to vary from Land to Land<sup>36</sup>.

In relation to the principal actors, the integration framework continues to be mediated by the large NGOs, which are semi-public organisations, run by Germans for foreigners. Concerning the role of refugees, independent refugee organisations appear to have no formal part to play in the integration framework. The residual role of refugees within the integration framework is paralleled by the relatively weak development of refugee community groups in Germany. Foreigners' Councils (*Ausländerbeiräte*) provide a limited means of representation at the municipal level for refugees and other foreigners without passports or voting rights. They are however generally perceived as weak institutions for representing migrant and refugee rights<sup>37</sup>.

### Refugee and asylum policy

The number of asylum applications began rising sharply in Germany from the late 1970s onwards. Bosswick has argued that the increase resulted in growing public hostility and the construction of the *Asylanten* problem (a derogatory term for asylum seeker in German) by sections of the administration and media<sup>38</sup>. The early 1990s was a period of intense and dramatic reform of the asylum process in Germany. As is well documented, the collapse of the Berlin wall and the onset of German reunification, the "return" of ethnic Germans and the general opening-up of Central Europe to outward migration as well as the beginnings of the war in former Yugoslavia, all meant that by 1991 Germany was facing an unprecedented challenge to its national and territorial integrity<sup>39</sup>.

provision at the Federal level. Only this category of refugee has had unlimited access to integration measures, although it has constituted only a small minority of the total "refugee" population. See FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR, *Policy and Law concerning Foreigners in Germany*. Berlin, Federal Ministry of the Interior, August 2000, p. 97.

<sup>36</sup> HECKMAN, Frederick; BOSSWICK, Wolfgang, *Integrationsmassnahmen der Wohlfahrtsverbände*. Bamberg, Europäisches Forum für Migrationsstudien, March 2001.

<sup>37</sup> KOOPMANS, R.; STRATHAM, P., *Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach*, op. cit.

<sup>38</sup> BOSSWICK, Wolfgang, *Asylum Policy in Germany*. In: MUUS, Philip (ed.), *Exclusion and Inclusion of Refugees in Contemporary Europe*. Utrecht, ERCOMER, 1997, pp. 53-77.

<sup>39</sup> The largest increase in applications occurred between 1991 and 1992, reaching a total of 438,191 applications in 1992. The general trend in asylum

It was in the context of rising applications that a series of major reforms in asylum legislation was introduced between 1991 and 1993. The general effect of legislation was to speed up the asylum procedures while blocking access to Germany for all asylum seekers arriving from designated "safe third countries" which were in effect all of Germany's neighbouring states. The welfare rights of asylum seekers were also eroded over the course of the decade. Later legislative reforms in the 1990s largely reinforced these earlier developments. The intensive spate of legislative intervention between 1991 and 1993 had appeared by the end of the decade to have "solved" the asylum problem, in terms of a sustained decline in numbers and certainly as far as the official discourse on refugees was concerned. Given the heritage of *Ausländerpolitik* and the slow road to integration in Germany it is perhaps not surprising that refugees, in stark contrast to the case of the UK, have been virtually absent from the official discourse on integration.

### **From the Süssmuth Commission to the Immigration Act**

Germany has only belatedly recognised itself as a country of immigration and begun to foster the integration of foreigners. The significance of integration was written into the Green/SPD coalition agreement document of 20<sup>th</sup> October 1998. The coalition government appointed the independent Süssmuth (Immigration) Commission (*Zuwanderungskommission*) to draw up recommendations concerning future immigration and integration policies in Germany. From an earlier position of blanket denial of its status as a country of immigration, it is important to note Germany's new acknowledgement of both the reality of immigration and the importance of integration<sup>40</sup>. The Commission reported in 2001 with *Structuring immigration: Fostering Integration (Zuwanderung gestalten, Integration fördern)* in which continued immigration is seen as both a demographic and economic necessity in Germany. Questions of social cohesion also underlie the report's conclusions.

In this context, one of the central issues raised in public debate is the emergence of the parallel worlds (*Parallelwelten*) occupied by many foreigners, in the sense that they are in but not part of German society.

applications in Germany has been one of a dramatic decline from the height reached in 1992 to 117,648 in 2000, declining further still to 50,152 in 2004 ([www.bamf.de](http://www.bamf.de)).

<sup>40</sup> SÜSSMUTH COMMISSION, *Structuring Immigration: Fostering Integration*, report by the Independent Commission on Migration to Germany, Berlin, 4<sup>th</sup> July 2001.

From this perspective there is a need for cultural integration in addition to the labour market and functional integration of foreigners. The debate on parallel worlds has lacked hard corroborating data, although it is evident that first generation guestworkers and their children are still heavily disadvantaged in relation to the German population. Language, educational and labour market inequalities continue to put particular groups of foreigners, notably Turks, at an extreme disadvantage<sup>41</sup>. The new Immigration Act (which came into effect in January 2005) is the first of its kind in Germany and introduces a nationally coordinated integration policy for the first time. At the heart of the new legislation is a comprehensive overhaul of the alien law, with the Aliens Act (*Ausländergesetz*) replaced by a new Residence Act (*Aufenthaltsgesetz*) which reduces the number of residence permits from five to two, one of which is restricted for a certain period and the other granting permanent residence. The new Immigration Act is not one piece of legislation but a bundle of acts which have been created or which amend older legislation. It includes legislation on the freedom of movement of EU citizens<sup>42</sup>, employment as well as the integration of foreigners living in Germany.

The Immigration Act places responsibility for the integration of migrants and refugees under the Federal Office for Migration and Refugees (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, accessible on [www.bamf.de](http://www.bamf.de)). The Act introduces 630 hours of language and "social and societal training" for migrants with permanent residence status. The aim is to «ensure that integration courses conform to a nation wide standard»<sup>43</sup>. In addition to language and citizenship courses, the proposed changes will span vocational qualifications, social counselling and pre-school qualifications. Youth, women and children are all to be the subject of targeted programmes. As was the case prior to the Immigration Act, integration measures are not directly implemented at the Federal level but in cooperation with the principal NGOs in the Länder and at communal level. This forms another notable difference in relation to the UK, where a heavily centralised polity and decision-making process stands in stark contrast to the decentralised, federal system in Germany. Not only are the 16 Länder self governing but they also have distinct approaches to integration policies: city states such as Berlin and Hamburg have practiced multicultural policies since at least the 1970s while Länder such as Bavaria have on the whole strongly resisted multiculturalism.

<sup>41</sup> CASTLES, Stephen, *Ethnicity and Globalisation*. London, Sage, 2000.

<sup>42</sup> For further information see [www.zuwanderung.de](http://www.zuwanderung.de).

<sup>43</sup> [www.zuwanderung.de](http://www.zuwanderung.de).

Despite continuing resistance to the acknowledgement of Germany as country of immigration on the part of the CDU and CSU there has been a notable move in official discourse towards a multicultural model of integration, with integration seen as promoting "peaceful co-existence", equality of opportunity and "respect for cultural diversity". One striking example of this is the BAMF website, with its logo of "The People in View: Protect. Integrate" (*Den Menschen im Blick: Schützen. Integrieren*). The web pages of the major NGOs have similarly adopted the vocabulary of integration and multiculturalism, which has resulted in a more streamlined and uniform approach to integration, at least on the discursive level. As Boswell has noted continuing doubts over the capacity of migrants to integrate into German society remain vibrant at the level of public discourse and in political debate<sup>44</sup>. While celebrating multiculturalism on a discursive level, there are nevertheless practical sanctions operating against those individuals who fail to take the integration courses. In adopting a compulsory approach to integration, Germany appears to be following the Dutch model, which was also highly influential in the final recommendations of the Süßmuth Commission report.

In terms of refugees' eligibility for the new integration courses, from January 2005 only individuals with permanent residence permits issued on or after that date have access to integration courses<sup>45</sup>. This includes workers, the self-employed, or individuals recognised as an asylum seeker or as a refugee under the Geneva Convention or on order on one of the highest Länder authorities on humanitarian grounds. The new Immigration Act brings into line the residence permits of Convention refugees and recognised asylum seekers. Members of both groups are granted a temporary residence permit for three years which may become permanent if relevant conditions continue to apply<sup>46</sup>. Therefore, until permanent residence is granted, individuals with "refugee like" status do not have immediate access to integration courses.

<sup>44</sup> BOSWELL, Christina, *European migration policies in flux: changing patterns of inclusion and exclusion*. London, Blackwell, 2003.

<sup>45</sup> Those individuals having residence permits issued before that date have generally no right to participate but there is some discretion on the part of the authorities to either let or force individuals to undertake courses ([www.bamf.de](http://www.bamf.de)). Those with permanent residence permits granted after January 2005 and with no German can also be made to undertake integration courses.

<sup>46</sup> Article 16a of the constitution refers to individuals recognised as asylum seekers under the constitution. Paragraph 60 of the new residence act (*AufenthaltG*) refers to Geneva Convention refugees, those previously granted "little asylum" under section 51 of the former Aliens Act.

More acute still is the case of the large number of individuals who remain on some form of "tolerated residence" or *Duldung*<sup>47</sup>. According to statistics supplied by the Federal Ministry of the Interior the number of de facto refugees has far outnumbered individuals awarded asylum under the constitution<sup>48</sup>. Many individuals have to wait for years in the accommodation centres which are run by the Länder for those awaiting a decision upon their claim for asylum, or who cannot be returned at present to their country of origin, as in the case of those on *Duldung*. In addition to insecurity of status, the social and welfare restrictions affecting asylum seekers in the accommodation centres are well documented. These include restrictions upon freedom of movement and employment rights. All of these factors can be expected to impact upon the integration potential of individuals later allowed permanent residence in Germany<sup>49</sup>.

### Comparative issues

As Boswell has indicated, different national "ideologies of migration" structure the approach to integration in EU Member states<sup>50</sup>. Distinctive migration histories in the UK and Germany have resulted in different conceptualisations of integration and different priorities in relation to refugees. In Germany, recognised refugees are generally subsumed within the broader category of foreigners for integration purposes. Historically, differential integration entitlements have operated in favour of the ethnic Germans, a factor which is closely related to the ethnic conception of citizenship in Germany. The currently low political saliency of asylum in Germany is another significant factor. Falling applications since 1993 are in direct contrast to the case of the UK which overtook Germany as the principal country of asylum in the EU in 2000. In the UK, a distinctive policy area appears to be emerging which is specifically focused on refugee

<sup>47</sup> *Duldung* is a form of temporary stay on expulsion rather than are residence status. The new Immigration Act simplifies the number of *Duldung* which can be granted.

<sup>48</sup> FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR, *Policy and Law concerning Foreigners in Germany*, op. cit.

<sup>49</sup> ECRE, *Setting Limits: research paper on the effects of limits on the freedom of movement of asylum seekers within the borders of European Union Member States*. Brussels, European Council on Refugees and Exiles, 2002.

<sup>50</sup> Discursive and institutional arrangements relating to citizenship and belonging and the rights and responsibilities towards members and obligations towards non-members of the nation state, in BOSWELL, C., *European Migration Policies in flux: changing patterns of inclusion and exclusion*, op. cit., p. 6.

integration. Related to the introduction of dispersal policy in April 2000 and until 2003 steadily rising asylum applications, the issue of refugee integration has been absorbed within the dominant multicultural approach to migration in the UK. From this perspective, refugee integration is seen as essential to the establishment of harmonious "race relations".

Another fundamental distinction between the two cases is their political structure: federalism in Germany stands in stark contrast to the centralised polity in the UK. This has implications for the uniformity of approach to integration in the two states. A final distinction concerns the different statuses available in the two countries: until recently refugees had greater security in the UK, compared to the wider range of insecure statuses in Germany. Security of status, as the literature suggests, has a significant impact upon the capacity of individuals to integrate into the receiving state<sup>51</sup>.

Despite these differences in integration policies and practices based on distinct ideologies of migration, volume of asylum applications, political structures and legal statuses, there are several indications of convergence occurring in policy formation and implementation. These refer to the institutional and discursive levels and to the rationales underpinning integration policies.

### *Institutional convergence*

Common to both states is the concentration of power in policy formation combined with decentralisation in policy implementation. In general, both states have adopted a managerial approach to integration, with NGOs acting as the main mediators in the integration process. Common to both states is the marginal role played by refugee groups, with the discourse of participation and partnership masking continuing inequalities between the different actors involved in the integration process<sup>52</sup>. Despite wide differences in terms of governmental structure and the role of the state, and in the relations between NGOs and refugee groups in Germany and the UK, there are nevertheless significant parallels between the two cases. On paper, both countries exhibit similarly devolved models of integration policy and practice, with NGOs performing the bulk of practical integration work at the local level. In practice, there may be a strong tendency on

<sup>51</sup> BLOCH, A., *Refugee Settlement in Britain: the impact of policy on participation*, op. cit.

<sup>52</sup> GRIFFITHS, D.; SIGONA, N.; ZETTER, R., *Refugee community organisations and dispersal: networks, resources and social capital*, op. cit.

the part of governmental bodies to implement top-down approaches, with formal participation procedures which often lack substance.

### *Discursive convergence*

As indicated, there are clear signs that Germany has recently moved closer, in official discourse at least, to a multicultural model of integration. The UK on the other hand is beginning to distance itself from the separatism which appears to be induced by an emphasis on multiculturalism and cultural difference<sup>53</sup>. The degree to which this process of discursive convergence has fundamentally altered the character of the different ideologies of migration in the UK and Germany remains to be seen.

### *Convergence in rationales*

Changing demographics and the need to be economically competitive under globalising conditions are explicit themes in government documentation in both countries<sup>54</sup>. More liberal entry policies for selected categories of qualified migrants in both countries have to be accompanied by a comprehensive, managed approach to integration. Security issues are also never far from the surface of debate. The growing problem of the "parallel worlds" occupied by certain migrant groups and the majority society are core features of government documentation. The need to develop social cohesion through integration measures is an essential feature of policy discourse in both countries and appears to reflect more widespread forms of social anxiety over issues such as economic restructuring, unemployment and the deterioration of public services.

Significantly, the debate on parallel worlds, in both states, has been around settled migrant communities rather than refugees. This suggests that refugees continue to be marginal to integration policies, despite the formal refugee integration strategy in the UK. In particular, given the recent move to temporary forms of status in the UK the assumption of the "temporariness" of refugee status can be said to drive the policy agenda in both countries, with limited expectations for the permanent settlement of refugees.

<sup>53</sup> BOSWELL, C., *European Migration policies in flux: changing patterns of inclusion and exclusion*, op. cit.

<sup>54</sup> HOME OFFICE, *Secure borders, safe haven: integration with diversity in modern Britain*, op. cit.; SÜSSMUTH COMMISSION, *Structuring Immigration: Fostering Integration*, op. cit.

## Conclusions: towards a common agenda?

Despite differences between the two cases there is clear evidence of a developing "common agenda" on refugee integration policies in the UK and Germany. This convergence is also apparent in the limitations of the policies.

In the first case, there is the issue of eligibility for integration programmes. Both states currently restrict integration entitlements to the small number of recognised refugees, thereby excluding asylum seekers and the large number of individuals in "refugee like" situations. In this respect, *Pro Asyl* amongst other campaigning groups in Germany has strongly criticised the limitations of the new immigration legislation<sup>55</sup>.

Secondly, the underpinning of integration policies in assimilationist assumptions is evident in both countries. In Germany for example, there is the element of compulsion attaching to participation in integration courses and the continuing debate around the capacity of foreigners to integrate (*Integrationsfähigkeit*) into German society. In the UK, the emphasis upon language tests and citizenship in recent legislation reflects a more widespread concern with social fragmentation and the damaging effects of cultural difference in British cities. Thirdly, although both states operate devolved models of integration, the role of civil society in refugee integration is typically left vague in the policy frameworks. Given that integration can be conceived as a complex, two-way process between refugees and the receiving society, occurring on a number of different planes and with different trajectories and time scales how exactly is the role of civil society in integration to be conceived and practically implemented<sup>56</sup>?

Leading on from this question, the final issue concerns the character of reception conditions and the degree to which they foster social interaction and are conceived as part of the integration process. In Germany, NGOs and refugee advocacy groups involved in reception and integration assistance have repeatedly noted the negative impact of restrictions upon asylum seekers in the determination phase. The dominant assumption remains that asylum seekers are not "fully part of German society" and that most refugees will eventually return home. According to several commentators in Germany the key issue for integration is the question of freedom of movement<sup>57</sup>. If refugees

<sup>55</sup> www.proasyl.de: *Stellungnahme zu den vorläufigen Anwendungshinweisen des BMI zum Aufenthaltsgesetz*, 28<sup>th</sup> Feb. 2005.

<sup>56</sup> CASTLES, S.; KORAC, M.; VASTA, E.; VERTOVEC, S., *Integration: mapping the field*, op. cit.

<sup>57</sup> BADE, Klaus, *Migration und Integration von Zuwanderern in Deutschland – eine gesellschaftspolitische Bestandsaufnahme*. In: *Integration statt Ausgrenzung*.

are prohibited from moving this will affect their potential in the job market and capacity to integrate. Significantly, the extreme restrictions upon asylum seekers' freedom of movement in Germany continues to be allowed under the EU council directive on reception (under Article 7)<sup>58</sup>. In the UK, the dispersal policy introduced under the 1999 Immigration and Asylum Act was predicated upon the need to deter "unfounded" asylum applications and to reduce the costs of supporting asylum seekers. In effect, dispersal can be seen as a means of "spreading the burden" and of reducing the social visibility of asylum seekers by directing them to areas with little or no means of own-community support<sup>59</sup>. As Ager and Eyber have argued, a particularly important factor here is the social isolation of asylum seekers in the reception phase. There is strong evidence, they argue, for the benefits of interaction between asylum seekers and the host society in fostering the sense of inclusion and belonging which is vital to integration<sup>60</sup>.

In relation to the broader European scene therefore, the most likely outcome in relation to the proposed harmonisation of integration policy appears to be for a more uniform and managed refugee integration process across the EU, which according to the rhetoric at least, promotes social cohesion at the national and European levels, while retaining all of the defensive armoury of "Fortress Europe". The alternative is for a marked change in the security and control underpinnings of asylum policy and in particular, a strengthening of the role of civil society in the reception of asylum seekers and in the integration of refugees. At present, the balance is clearly weighed in favour of the former option.

DAVID GRIFFITHS

GriffithsGn@aol.com

South Bank University, London

*Miteinander leben im Einwanderungsland Deutschland.* Stuttgart, Diakonie, Fachforum 10-11 May 2001.

<sup>58</sup> EUROPEAN UNION, *Council Directive 2003/9/EC, 27<sup>th</sup> January 2003, laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.* Brussels, European Union, 2003.

<sup>59</sup> ROBINSON, V.; ANDERSSON, R.; MUSTERD, S., *Spreading the "Burden"? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*, op. cit.

<sup>60</sup> AGER, Alistair; EYBER, Carola, *Indicators of integration: a review of potential indicators of refugee integration.* Queen Margaret University College, Edinburgh, Home Office, Michael Bell Associates, 2002.

## Abstract

Dating from the Tampere Conclusions of 1999 there has been a growing consensus on the importance of integrating third country nationals, including recognised refugees, into the nation states of the European Union. This paper presents a comparative overview of the refugee integration policies in two core EU member states: the United Kingdom and Germany. Although they are the two largest recipients of asylum seekers in the EU throughout the 1990s, they have only recently begun to formulate integration policies which directly impact upon refugees. The analysis focuses on the ways in which national migration frameworks have influenced the development of refugee integration policies in the two states. While noting crucial differences between the two countries, based upon distinct political structures and histories of migration, it is argued that a significant degree of convergence in policy formulation has occurred: firstly, in relation to the institutional arrangements for integration; secondly, concerning the rhetoric of the policy discourses and thirdly, in relation to the security and control underpinnings of integration policies. The limitations of the policies are noted, specifically relating to questions of eligibility and access, their assimilationist character and lastly, imbalances in the power relations between the different actors involved in the integration frameworks. The significance of civil society and in particular the importance of the reception phase to the integration process, is also addressed. The paper concludes by addressing the proposed development of a common approach to refugee integration policies across the EU.

## L'opzione "rimpatrio volontario" per i kossovari albanesi rifugiati nel Regno Unito e in Italia

### Introduzione

Il rimpatrio volontario nel paese d'origine, insieme all'integrazione nel paese d'asilo e al reinsediamento in un paese terzo (*resettlement*), è una delle tre soluzioni durevoli alla condizione di esilio dei rifugiati. Delle tre, il rimpatrio, soprattutto nel periodo post-bellico e durante la Guerra Fredda, è stata quella meno utilizzata. Solo a partire dalla fine degli anni 1970 e poi nel decennio successivo, il rimpatrio volontario inizia a rappresentare una soluzione reale per molti profughi, soprattutto nel contesto africano, ma è negli anni 1990 che a livello internazionale si afferma come soluzione privilegiata al problema asilo, in particolare nel contesto europeo. Come testimoniano le parole di Sarago Ogata, allora a capo dell'ACNUR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati), che definì proprio gli anni 1990 come "la decade del rimpatrio". Nella "fortezza Europa", caratterizzata da politiche d'immigrazione e d'asilo sempre più chiuse e restrittive, il rimpatrio volontario è oggi la soluzione privilegiata dalla maggior parte dei governi anche se, in molte occasioni, la sottile linea che separa il rimpatrio volontario dal rimpatrio involontario o dalla deportazione risulta difficile da distinguere<sup>1</sup>.

Questo articolo analizza il ruolo della soluzione rimpatrio nell'ambito della crisi umanitaria del Kosovo nel 1999. Il rimpatrio volontario dei profughi svolse un ruolo centrale nell'approccio della comunità internazionale all'esodo di migliaia di kossovari albanesi in seguito all'intervento militare della NATO (North Atlantic Treaty Organisation) in Kosovo. Il rimpatrio in massa dei kossovari albanesi – sia quello

<sup>1</sup> AMORE, Katia, *Repatriation or Deportation? When the subjects have no choice*, «Migration: A European Journal of International Migration and Ethnic Relations», 39-41, 2002, pp. 153-172.

immediatamente successivo alla fine della guerra dai paesi limitrofi, sia quello avvenuto attraverso i programmi di rimpatrio organizzati in vari paesi europei – è ancora oggi considerato un successo dalla comunità soprattutto per la maggior consistenza numerica rispetto a casi consimili.

Lo scopo del saggio è descrivere l'opzione del "rimpatrio volontario" per i kossovari albanesi rifugiati nel Regno Unito e in Italia. Il confronto fra le misure adottate da questi due paesi risulta particolarmente interessante se si considera la diversità delle loro politiche e dei sistemi d'asilo, dell'approccio all'immigrazione in genere, dei rispettivi programmi di accoglienza organizzati per far fronte all'arrivo dei profughi kossovari evacuati e, infine, la diversa posizione geografica rispetto alla regione balcanica.

La prima parte dell'articolo considera le fasi iniziali della crisi umanitaria in Kosovo ed analizza la risposta della comunità internazionale in generale, e del Regno Unito e dell'Italia in particolare; inoltre, evidenzia le differenze e le similarità fra i programmi di accoglienza per i profughi dei due paesi. La seconda parte discute i programmi di rimpatrio organizzati nei due paesi per i profughi kossovari, definendo il contesto nel quale i profughi hanno potuto scegliere di rimanere o ritornare in Kosovo, ed esplora le ragioni di coloro che scelsero di non aderire a questi programmi. L'articolo fa riferimento ai risultati della ricerca sul campo realizzata dall'autore in Italia e nel Regno Unito nell'ambito di uno studio sui rifugiati e la decisione del ritorno in patria. Si tratta di uno studio di carattere qualitativo per il quale sono state condotte cinquantacinque interviste approfondite con i rifugiati fra il 2000 e il 2003, di queste trenta in Italia e venticinque nel Regno Unito<sup>2</sup>.

L'analisi dei due casi e della loro complessità può aiutare a far luce sul ruolo attuale del rimpatrio volontario come soluzione preferenziale, nel contesto europeo, a grandi flussi di profughi di guerra e sull'influenza esercitata dalle politiche d'asilo degli stati nella scelta dei rifugiati, influenza che pone molti dubbi sulla natura "volontaria" di numerosi rimpatri.

## **La crisi umanitaria dei profughi kossovari nel 1999**

Nel 1999, la NATO lanciò una campagna aerea contro la Jugoslavia per mettere fine alle violenze etniche in Kosovo. I bombardamenti iniziarono il 24 marzo e continuarono fino al 10 giugno, quando le truppe

<sup>2</sup> Questo studio è stato condotto presso l'Università di Warwick per il dottorato di ricerca in Studi Etnici. Il titolo della tesi è: *Refugees and Return: A comparative study of Kosovar Albanians in Italy and the UK.*

serbe cominciarono a ritirarsi seguendo le direttive del piano di pace contenuto nella risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Durante il periodo dei bombardamenti, le forze serbe risposero inasprensando la campagna violenta contro i kossovani di etnia albanese e causando l'esodo di circa 863.000 persone dal Kosovo. Migliaia di profughi attraversarono i confini e cercarono rifugio nei paesi limitrofi: Albania, Repubblica ex-Jugoslava di Macedonia (Macedonia), Montenegro. Molti altri, circa 590.000, rimasero dispersi all'interno del Kosovo fino alla fine del conflitto, vagando da una zona all'altra della regione, cercando spesso rifugio in montagna.

La crisi dei profughi kossovani ha richiesto l'intervento della comunità internazionale nella regione e l'ACNUR dovette organizzare un'operazione umanitaria complessa che presentò problemi di ordine pratico-logistico e diplomatico, considerate l'entità della crisi e le tensioni di ordine politico legate al conflitto nell'area balcanica.

La prima soluzione alla crisi umanitaria proposta dall'ACNUR, e condivisa dall'Unione Europea (UE), fu quella di offrire protezione ai profughi nell'area geografica di provenienza dando aiuto e sostegno ai paesi della regione che ospitavano i profughi. Si considerò, infatti, che spostare i profughi fuori dalla regione avrebbe indirettamente contribuito alla pulizia etnica del Kosovo perseguita dal regime serbo; inoltre, l'intervento militare della NATO era stato concepito come un'azione che avrebbe dovuto portare in tempi brevi alla risoluzione del conflitto, rendendo quindi possibile il rientro dei profughi in tempi altrettanto brevi. Prendersi cura di loro nella regione d'origine avrebbe certamente facilitato l'augurato rientro alla fine del conflitto e avrebbe comportato costi meno elevati per quanto riguarda l'assistenza<sup>3</sup>.

Ciò nonostante, il numero elevato di profughi in fuga che quotidianamente continuavano ad attraversare i confini mandò presto in crisi il sistema d'accoglienza nella regione mettendo i paesi limitrofi sotto pressione dal punto di vista pratico e politico. In particolar modo il governo macedone iniziò a temere l'impatto di migliaia di profughi di etnia albanese sull'economia del paese e sul delicato equilibrio etnico interno. Infatti, ai primi di aprile del 1999, quando alcuni treni che trasportavano migliaia di persone arrivarono al confine di Blace, il governo, allarmato, fermò i convogli e diede un ultimatum alla comunità internazionale. Fu deciso di autorizzare i profughi ad entrare in Macedonia solo con diritto di passaggio e quindi a condizione che non si fermassero nel paese, ma transitassero verso altre destinazioni e che il loro status e la loro destinazione finale venissero chiarite prima che fossero autorizzati a varcare il confine.

<sup>3</sup> EU SPECIAL COUNCIL MEETING, *Kosovo - Presidency Conclusions*, Justice and Home Affairs, Lussemburgo, 7 aprile 1999.

Di fronte a tale richiesta e alla gravità delle condizioni in cui si trovavano i profughi che continuavano a riversarsi al confine, la comunità internazionale fu costretta a reagire cambiando strategia. L'ACNUR lanciò un appello affinché altri stati, fuori dalla regione direttamente interessata dalla crisi, accettassero di ricevere quote di rifugiati kosovari sul proprio territorio. Con tale appello l'organizzazione prese ufficialmente atto dell'inadeguatezza della proposta iniziale di proteggere i profughi nella regione di provenienza, viste le proporzioni della crisi umanitaria. In collaborazione con l'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) organizzò un piano di evacuazione dei profughi, "The Humanitarian Evacuation Programme", dalla Macedonia verso altri stati che aderirono all'appello accettando quote predeterminate di rifugiati. Al 9 giugno 1999, circa 80.000 persone erano state evacuate verso paesi fuori dell'area balcanica. Si apriva però il problema dello status giuridico da riconoscere ai profughi. L'ACNUR ed alcune ONG (Organizzazioni Non Governative) si trovavano d'accordo sul fatto che, date le caratteristiche del conflitto e della loro persecuzione, i kossovaresi albanesi rientravano nella definizione ufficiale di "rifugiato" secondo la Convenzione di Ginevra e quindi avrebbero potuto ricevere lo status di rifugiato. I governi dei paesi che avevano offerto rifugio ai profughi preferirono, invece, riconoscere una forma di protezione temporanea anziché il pieno status di rifugiato nella convinzione ed aspettativa che a conflitto terminato i profughi tornassero volontariamente in Kosovo. Secondo Koser, l'orientamento al rimpatrio fu uno dei principi fondamentali che definirono l'approccio dell'UE nella crisi del Kosovo, tanto che il rientro incondizionato di tutti i rifugiati e delle persone disperse nella regione era stato posto dalla NATO fra le condizioni necessarie per fermare i bombardamenti<sup>4</sup>.

L'intervento militare della NATO terminò il 10 giugno 1999 e ci si aspettava che i profughi rientrassero in Kosovo più o meno entro la fine di luglio. Avendo ufficialmente eliminato la causa del conflitto e dell'esodo dei profughi, i governi ritennero di aver acquisito il diritto di rimpatriare i kossovaresi partendo, implicitamente, dal presupposto che tutti i rifugiati vogliono tornare al paese d'origine. Inoltre, date le caratteristiche del conflitto etnico in Kosovo, si supponeva che i kossovaresi albanesi per reagire alla campagna di pulizia etnica subita avrebbero voluto tornare a casa il più presto possibile.

<sup>4</sup> KOSER, Khalid, *Germany: protection for refugees or protection from refugees?* In: VAN SELM, Joanne (a cura di), *Kosovo's Refugees in the European Union*. London, Pinter, 2000, pp. 24-42.

Il Regno Unito e l'Italia, che avevano già ricevuto alcuni rifugiati provenienti dal Kosovo in modo indipendente durante gli anni 1990, assisteranno all'arrivo di altri kosovari durante l'intervento militare della NATO. Questi due paesi furono tra gli ultimi a rispondere all'appello dell'ACNUR, aderendo al piano di evacuazione solo nel maggio 1999. In linea con gli altri paesi europei, i governi adottarono forme di protezione temporanea per i profughi kosovari, sia per quelli che continuavano ad arrivare in modo indipendente che per quelli che giungevano attraverso il piano di evacuazione dell'ACNUR.

Date le condizioni generali del sistema d'asilo nei due paesi, tali forme di protezione *ad hoc* assicuravano ai nuovi arrivati un accesso più immediato ai servizi e all'assistenza rispetto a quanto previsto per i richiedenti asilo ordinari. La protezione temporanea, inoltre, consentiva ad entrambi i governi di far fronte alle pressioni contrastanti dell'opinione pubblica. Quest'ultima infatti, da un lato, si mostrava indignata per le notizie e le immagini che giungevano dal Kosovo e chiedeva che si intervenisse per salvare e aiutare le vittime del conflitto. Dall'altro, mostrava preoccupazione per l'impatto causato da migliaia di profughi sul proprio territorio nazionale.

Il Regno Unito organizzò il "Kosovo Programme", un sistema di accoglienza *ad hoc* per coloro che arrivarono con il piano internazionale di evacuazione. Oltre 4.000 profughi furono accolti e suddivisi in centri sparsi su tutto il territorio nazionale. Il Refugee Council ed altre ONG, con esperienza decennale nel campo, furono coinvolte nell'operazione di accoglienza e gli enti locali ricevettero il sostegno del governo per l'organizzazione dei centri. Ciò assicurò un buon livello di servizi e di accoglienza, offrendo ai rifugiati condizioni migliori rispetto a quelle in cui si trovavano normalmente i richiedenti asilo. Alcuni parlamentari denunciarono proprio questa discrepanza di servizi parlando di un'accoglienza privilegiata in "Rolls-Royce" per gli evacuati del Kosovo rispetto a quella in "risciò" per i tanti richiedenti asilo provenienti da altre parti del mondo<sup>5</sup>.

I problemi aumentarono quando i rifugiati dovettero lasciare i centri di accoglienza e spostarsi in alloggi indipendenti e soprattutto quando il "Kosovo Programme" finì. I kosovari persero il sostegno *ad hoc* cui si erano abituati e rientrarono nel sistema generale d'asilo, iniziando ad affrontare i vari ostacoli che i "normali" richiedenti asilo affrontano dall'inizio. Il viaggio in "Rolls-Royce" era terminato ed era invece arrivato il tempo di salire sul "risciò".

<sup>5</sup> BLOCH, Alice, *Kosovan refugees in the UK: the Rolls Royce or rickshaw reception?*, «Forced Migration Review», 5, 1999, pp. 24-25.

In Italia la decisione di concentrare gli oltre 5.000 rifugiati arrivati con il programma di evacuazione nell'ex-base NATO di Comiso, paese in provincia di Ragusa, insieme alla mancanza di un sistema nazionale di asilo, presentò notevoli difficoltà di organizzazione che influirono sull'esperienza dei rifugiati nel centro.

I locali dell'ex-base NATO, disabitati da vari anni, avevano bisogno di interventi di ristrutturazione per assicurare alcuni servizi di base come l'acqua corrente nelle abitazioni adibite ad alloggio per i rifugiati. I tempi ristretti, la paura d'infiltrazioni criminali tra i profughi del centro, il difficile coordinamento dei vari attori coinvolti e la mancanza o cattiva gestione delle risorse allocate causarono anche scandali a livello nazionale e conseguenti inchieste giudiziarie<sup>6</sup>. La vita del centro di accoglienza di Comiso fu segnata da problemi relativi a beni e servizi essenziali come acqua, cibo, distribuzione di vestiti e prodotti per l'igiene personale. In molti casi i rifornimenti arrivarono tardi, spesso quando i rifugiati avevano già lasciato il centro<sup>7</sup>.

I rifugiati evacuati dal Kosovo trovarono servizi ed assistenza diversi nei due paesi in esame – e diversi furono anche i problemi che dovettero affrontare – ma furono simili le ansie e le preoccupazioni sull'evolversi del conflitto in Kosovo, sulla sorte di amici e parenti di cui avevano perso ogni contatto a causa della guerra e, soprattutto, sul proprio futuro al termine del permesso umanitario.

## **Il rimpatrio dei kossovari albanesi dal Regno Unito**

Il 9 maggio 2000 tutti i kossovari arrivati nel Regno Unito con il programma umanitario di evacuazione ricevettero una lettera dal Ministero degli Interni che dichiarava arrivato il momento di tornare a casa. La lettera faceva riferimento ad un rapporto dell'ACNUR, pubblicato a marzo 2000<sup>8</sup>, dove si spiegava che la situazione in Kosovo era ormai abbastanza sicura per la maggior parte dei kossovari di etnia albanese. La missiva evitava sapientemente di fare riferimento a quelle parti del rapporto ove si identificavano diverse categorie a rischio e si sottolineava la necessità di evitare rimpatri di massa e di coordinare i rientri in fasi successive. Inoltre la lettera indicava i ritorni di massa

<sup>6</sup> CABIBBO, Francesca, *Comiso, nella base dei profughi albanesi razzie e saccheggi nei magazzini*, "Giornale di Sicilia", 21.6.1999; Id., *Peacetown alle battute finali. Tra i viali restano le incertezze*, "Giornale di Sicilia", 27.7.1999.

<sup>7</sup> CABIBBO, Francesca, *Profughi, si svuota l'ex base Nato. Nelle villette arrivano i rifugiati*, "Giornale di Sicilia", 15.7.1999.

<sup>8</sup> UNHCR, *Report: Kosovo Albanians in Asylum Countries: UNHCR Recommendations as Regard Returns*. 2000.

già attuati dai paesi limitrofi alla regione del conflitto come prova della "sicurezza" del ritorno.

Il governo britannico aveva quindi deciso che era tempo di "rimpatri volontari" e la lettera ricevuta dai kossovari non lasciava dubbi in merito affermando *"that time is now"*<sup>9</sup>. Il fatto che, allo scadere della protezione temporanea, ci si aspettasse che i rifugiati tornassero in Kosovo fu anche sottolineato da tre elementi: dall'organizzazione del programma "Explore and Prepare" (esplora e prepara), organizzato per dare la possibilità ad alcuni rifugiati di visitare il Kosovo per preparare il rientro di tutta la famiglia; da un programma specifico di rimpatrio volontario e da numerose decisioni negative – seguite da rimpatri forzati e deportazioni – sulle domande d'asilo presentate dai kossovari albanesi.

### *Le opzioni dei rifugiati allo scadere della protezione temporanea*

I rifugiati kossovari avevano tre opzioni allo scadere della protezione temporanea: richiedere una proroga, presentare una domanda d'asilo o rimpatriare. Se allo scadere della protezione temporanea si fossero fermati ancora in territorio britannico senza averne ricevuto il permesso, avrebbero commesso un crimine che li avrebbe resi passibili di deportazione.

Nei casi in cui la proroga della protezione temporanea o la richiesta d'asilo fossero rifiutate anche in appello, i rifugiati ricevevano informazioni sul giorno e l'ora in cui sarebbero stati prelevati per il rimpatrio forzato in Kosovo. Se avessero mancato all'appuntamento o si fossero rifiutati sarebbero diventati passibili di arresto, detenzione e deportazione.

Ad ogni modo, per i kossovari albanesi le probabilità di ottenere asilo politico erano ridotte a pochissimi casi particolari, in quanto, finito l'intervento della NATO, il Kosovo era stato ufficialmente dichiarato paese sicuro.

Questo preoccupava molto gli intervistati che non avevano ottenuto lo status di rifugiato ed erano in attesa di una risposta alla loro ri-

<sup>9</sup> «Nel suo recente rapporto del marzo 2000 sulla situazione nell'area balcanica, l'ACNUR ha affermato che per la maggior parte dei kossovari albanesi è possibile tornare in Kosovo in sicurezza. Ciò è ampiamente dimostrato da un milione di persone che hanno scelto volontariamente di ritornare dai paesi limitrofi sin dal mese di luglio 1999. Si è sempre considerato che i kossovari con protezione temporanea ritornassero in Kosovo non appena la guerra fosse terminata e si fosse accertata la possibilità del loro ritorno in condizioni sicure. Quel momento è adesso. Il regime di protezione temporanea non sarà prorogato». Dalla lettera ai kossovari arrivati in Gran Bretagna sotto il "Programma di Evacuazione Umanitaria", Londra, Home Office, 2000.

chiesta di asilo o al loro appello. Era il caso di Petrit che spiegò: «*ho poca speranza! Dicono che ora il Kosovo è un posto sicuro. Io ti dico che non è sicuro per niente, ma qui non ci vogliono, quindi per loro è sicuro. Sono sicuro che non accetteranno il mio appello. Sono così sfortunato! Presto ci saranno le elezioni (2001) e vogliono dimostrare alla gente che si stanno liberando dei richiedenti asilo*» (Petrit, maschio, 18 anni, celibe, arrivato nel 1999, studente). A tale riguardo, le statistiche del Ministero degli Interni riguardanti le domande d'asilo dal 1997 al 2003 di persone provenienti da Serbia e Montenegro (SAM), che includevano anche la provincia del Kosovo, mostrano un netto aumento delle domande respinte fra il 2000 e il 2001 (Tabella 1). Inoltre, secondo lo stesso documento ufficiale del ministero, la maggior parte delle domande rifiutate erano quelle di kosovari<sup>10</sup>.

Tabella 1 – Statistiche sull'asilo relative alle persone provenienti dal SAM (Repubblica Serba e Montenegro)

Anno	Domande d'asilo	Asilo concesso	Permesso umanitario	Domande respinte
1997	1.865	1.355	210	380
1998	7.395	935	75	565
1999	11.465	6.290	85	460
2000	6.070	275	815	13.830
2001	3.230	360	2.060	9.010
2002	2.265	225	825	2.450
2003	815	30	335	1.625

Fonte: Home Office

### “ODA”: il programma di rimpatrio volontario

La lettera del Ministero degli Interni del 9 maggio spiegava anche che il governo aveva già provveduto ad organizzare un programma di ritorno volontario per tutti i rifugiati del Kosovo. La lettera specificava che sarebbero stati organizzati voli settimanali per riportarli in patria, mentre i loro beni sarebbero stati trasportati via terra. La lettera chiariva anche che le autorità erano già al corrente del fatto che alcuni rifugiati erano riluttanti all'idea di ritornare in patria e che per “incoraggiarli” a tornare gli incentivi economici sarebbero aumentati, passando da 250 a 400 sterline (da 360 a 580 euro) a persona.

Tali incentivi facevano parte di un programma più ampio che il ministero decise di finanziare: il “Kosovan Voluntary Assisted Return

<sup>10</sup> HEATH, Tina; JEFFRIES, Richard; PURCELL, James. *Asylum Statistics United Kingdom. Technical report*. London, Home Office, 2004.

Programme" (KVARP). Il programma di ritorno volontario assistito che fu organizzato nel mese di giugno 1999, dopo la fine ufficiale della guerra e l'ingresso delle forze della KFOR in Kosovo, fu chiamato ODA, che in albanese significa "stanza", e coinvolse più partner, fra i quali OIM e Refugee Action. ODA iniziò ad operare nell'agosto del 1999 e terminò il 25 giugno del 2000. Il programma era aperto a tutti i rifugiati kossovaresi, sia quelli con protezione temporanea, sia quelli con altri status, ed offriva informazioni sulla situazione in Kosovo (sulla sicurezza, sugli aiuti disponibili, sulle condizioni degli immobili, dei servizi medici e scolastici, sui ricongiungimenti familiari) ed assistenza per preparare il viaggio.

Secondo stime ufficiali, 2.906 rifugiati ritornarono in Kosovo tramite ODA: 2.396 (poco più del 50%) degli oltre 4.000 che erano stati inviati nel Regno Unito con il programma di evacuazione e appena 510 dei circa 10.000 che erano arrivati in modo indipendente. Ad ogni modo, questi numeri furono considerati un successo dal governo e dalle ONG coinvolte in virtù del fatto che il numero dei partecipanti ed i tempi di ritorno non avevano riscontri comparativi con precedenti e simili programmi di rimpatrio.

Le ONG e le varie associazioni di rifugiati insistevano affinché si garantisse che i rimpatri fossero volontari e che si provvedesse ad offrire alternative valide a coloro che non volessero ritornare. In ogni caso, la natura volontaria dei rimpatri di quelli che avevano ricevuto la protezione temporanea poneva molti dubbi proprio a causa della mancanza di reali e valide alternative. Infatti, le probabilità di vedere riconosciuta la propria richiesta d'asilo dopo la fine della guerra erano minime, mentre erano forti le pressioni del governo per "incoraggiarli" a tornare. Lo stesso programma di rimpatrio era percepito da alcuni intervistati come una forma di pressione indebita del governo britannico nei loro confronti, soprattutto, perché non credevano che potesse garantire la loro incolumità in Kosovo. Come riferisce Alban: *«possono forse garantire per la vita della gente? Non penso! Allora, perché continuano a pubblicizzare questo programma? Non dovrebbero!»* (Alban, maschio, più di 20 anni, coniugato, arrivato nel 1999, studente).

A metà aprile 2000, il ministro Jack Straw affermò che la protezione temporanea, che sarebbe terminata tra fine aprile ed inizi di giugno, non sarebbe stata rinnovata se non in casi eccezionali e dichiarò che il governo avrebbe agito contro coloro che non fossero ritornati volontariamente. Le sue parole testuali furono: *«Saranno effettuate azioni coercitive contro coloro che non ritorneranno "volontariamente"»*<sup>11</sup>. Si ri-

<sup>11</sup> Cf. TRAVIS, Alan, *Straw tells 3,000 Kosovars to leave*, "The Guardian", 18.4.2000.

badiva dunque che la scelta dei rifugiati era rimpatriare "volontariamente" o essere forzati a tornare.

Il 25 giugno 2000, con la fine del KVARP, coloro che desideravano assistenza per tornare si potevano rivolgere al "Voluntary Assisted Return Programme", il servizio generale di sostegno per i rimpatri volontari aperto a tutti i rifugiati. Coloro che rimasero e le cui richieste d'asilo furono respinte affrontarono invece l'incubo del rimpatrio forzato e della deportazione. La maggior parte dei kossovaresi albanesi intervistati per questo studio e che avevano ricevuto la protezione temporanea, stava ancora aspettando una risposta alla propria richiesta o sfuggendo alla deportazione al momento delle interviste. Fra questi vi erano molti le cui condizioni specifiche rientravano fra i casi ancora definiti particolarmente a rischio di persecuzione in Kosovo dall'ACNUR (persone di etnia mista, coppie miste, persone che risiedevano in zone in cui gli albanesi erano minoranza, sospetti collaboratori del regime serbo) e le cui domande d'asilo erano state respinte: questi erano, ad esempio, i casi di Azim di etnia mista o Petrit che veniva da una zona del Kosovo in cui gli albanesi erano minoranza o di Stela, considerata collaboratrice del regime perché aveva lavorato per il governo.

Durante il 2001 si registrò un aumento del numero di rimpatri forzati e di deportazioni. Secondo dati del Refugee Council<sup>12</sup>, fra il 20 marzo 2001 ed il 3 maggio 2001, il Ministero degli Interni rimpatriò 254 persone a Pristina/Prishtina con otto voli charter speciali e queste operazioni continuarono nei mesi seguenti. Non si hanno statistiche precise sui rimpatri forzati: in generale, secondo stime del ministero degli interni, fra maggio 2001 e aprile 2004 circa 6.380 persone sono state rimpatriate nella ex-Jugoslavia<sup>13</sup>.

### *L'opinione dei rifugiati*

La maggior parte dei rifugiati intervistati era a conoscenza dell'esistenza del KVARP e pensava che il programma fosse utile a coloro che avevano deciso di tornare in Kosovo o non avevano altra scelta per organizzare il viaggio di rientro. Era questa l'opinione di Endri: «*se hai già preso la decisione e sei sicuro di voler tornare questi programmi danno un po' di aiuto. Anche se non hai altra scelta e devi proprio tornare, almeno hai un po' di aiuto. È meglio di niente*» (Endri, maschio, più di 30 anni, coniugato, arrivato nel 1994, ragioniere).

<sup>12</sup> REFUGEE COUNCIL, *Kosovan Update*. Buletin, Refugee Council, 2000.

<sup>13</sup> RDS, *Quarterly Asylum Statistics: 2001 - 2004*. Technical report, Home Office, 2004.

Gli incentivi finanziari del governo erano considerati utili per affrontare alcune spese iniziali appena rimpatriati, ma erano anche ritenuti contributi insignificanti per coloro le cui case erano state totalmente o parzialmente distrutte e per coloro che non avrebbero trovato lavoro al rientro. Molti erano preoccupati del fatto che tali incentivi potessero essere controproducenti, in quanto impedivano ai rimpatriati di chiedere altri fondi in Kosovo, dubbio che venne confermato da una delegazione dell'ODA al ritorno da una visita in Kosovo<sup>14</sup>. Una delle donne intervistate commentò: «con questi soldi che ci puoi fare? Aiutano, ma non puoi mantenerci la famiglia per un anno o ricostruire la casa. Sì, sono un buon inizio, ma poi? Non ci sono lavori da fare. Come fai ad andare avanti? Ho anche sentito che se porti soldi da qui in Kosovo, le organizzazioni là non ti aiutano perché hai già qualcosa, anche se questo qualcosa sparisce in un minuto» (Juliana, più di 30 anni, coniugata, arrivata nel 1999, disoccupata).

Gli intervistati consideravano quelli che avevano partecipato al programma di rimpatrio come persone che volevano tornare per riunirsi a familiari da cui si erano separati durante la fuga e l'evacuazione, o che volevano prendersi cura delle loro proprietà con l'aiuto finanziario di altri familiari ancora in esilio nel Regno Unito. La maggior parte dei profughi non era ancora pronta a considerare il ritorno in patria, soprattutto a causa dei problemi di sicurezza, dello stato dell'economia e delle condizioni inadeguate delle infrastrutture.

## Il rimpatrio dei kossovaresi albanesi dall'Italia

Il governo italiano aveva rassicurato la popolazione locale di Comiso e l'intera nazione che i rifugiati kossovaresi avrebbero ricevuto un permesso temporaneo e che sarebbero tornati in Kosovo non appena possibile. Un primo decreto ministeriale indicò il mese di dicembre 1999 come scadenza ufficiale della protezione temporanea<sup>15</sup>; un secondo decreto concesse una proroga fino a giugno del 2000<sup>16</sup> ed un terzo definì le opzioni disponibili per i rifugiati e cioè il ritorno volontario, il rimpatrio forzato o l'ottenimento di un permesso di soggiorno di altro tipo<sup>17</sup>, nello

<sup>14</sup> ODA, *Visit of British Refugee Agencies' Delegation to Kosova April 2000. Issues concerning the return of Kosovan Albanians*. Internal Report, London, 2000.

<sup>15</sup> DPCM, "Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana" (121), Presidenza del Consiglio dei Ministri, 12 maggio 1999.

<sup>16</sup> DPCM, "Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana" (29), Presidenza del Consiglio dei Ministri, 30 dicembre 1999.

<sup>17</sup> DPCM, "Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana" (218), Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1 settembre 2000.

fattispecie: lo status di rifugiato, un permesso di soggiorno per motivi umanitari, per studio o per lavoro<sup>18</sup>.

Le probabilità di ottenere un'altra forma di permesso di residenza e le conseguenze che le varie opzioni comportavano erano molto diverse. Per quanto riguarda la prima possibilità, così come nel Regno Unito, ottenere lo status di rifugiato era molto improbabile dopo la fine della campagna militare della NATO. Il governo aveva infatti ufficialmente dichiarato che il pericolo in Kosovo era ormai passato. La seconda opzione, ottenere un permesso per motivi umanitari, era di fatto una proroga della protezione temporanea, in quanto andava rinnovato dopo sei mesi, e poi dopo un anno. Teneva dunque i rifugiati in una condizione di limbo, nella paura di non ottenere i rinnovi. La terza opportunità, il permesso di soggiorno legato al lavoro, era la più interessante e, nonostante la mancanza di dati ufficiali, si può cautamente supporre che sia stata quella di maggior successo. Per molti rifugiati kosovari albanesi era l'opzione più ovvia dal momento che prima della fine della protezione temporanea erano già entrati nel mondo del lavoro in Italia.

Ad ogni modo, il problema della scadenza della protezione temporanea nel giugno del 2000 non riguardò la maggioranza dei rifugiati residenti nel centro d'accoglienza di Comiso. Questo perché, già dopo il primo mese di permanenza nel centro, i rifugiati iniziarono a ricevere i documenti che permettevano loro di uscire dall'ex-base NATO e iniziarono ad andare via. Il 20 giugno 1999 circa 600 persone avevano già lasciato Comiso<sup>19</sup>, diretti verso la Germania, la Svizzera ed il nord Italia. Non ci sono dati ufficiali su quanti abbiano lasciato liberamente il centro: secondo stime dell'ACNUR circa 1.800-2.000 persone si diressero verso nord. I rifugiati rimasti al centro, d'altra parte, sembravano avere la stessa premura di ritornare di quanti rientravano in massa dai paesi limitrofi al Kosovo. All'inizio di luglio, il Ministro degli Interni visitò il centro e la stampa riportò la richiesta dei rifugiati di tornare non appena possibile. Il ministro rispose che i rifugiati erano liberi di tornare quando volevano, ma che il governo voleva assicurarsi delle condizioni di sicurezza generali e dei rischi di mine anti-uomo prima di prendersi la responsabilità di riportarli indietro, in ogni caso si disse convinto che fosse una questione di giorni<sup>20</sup>. Di fatto, il primo gruppo di

<sup>18</sup> AMORE, Katia. *Temporary Protection status: what consequences for Kosovar refugees in Italy?* In: WIDER Conference on Poverty, International Migration and Asylum, Helsinki. World Institute for Development Economics Research, 2002. Consultabile all'indirizzo [http://www.mmo.gr/pdf/library/Italy/temp\\_protection\\_Italy.pdf](http://www.mmo.gr/pdf/library/Italy/temp_protection_Italy.pdf).

<sup>19</sup> CABIBBO, F., *Comiso, nella base dei profughi albanesi razzie e saccheggi nei magazzini*, op. cit.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

580 rifugiati partì il 6 luglio 1999 e gli ultimi rimasti lasciarono Comiso a fine agosto 1999. Venivano portati con autobus militari all'aeroporto di Catania e con voli militari raggiungevano Scopje dove oltrepassavano il confine verso il Kosovo. Dall'altra parte i soldati della NATO li attendevano per portarli nelle loro città e nei loro paesi<sup>21</sup>. Solo 200 persone vollero rimanere in Italia e furono spostate in centri di accoglienza del nord Italia, dove si erano stabiliti la maggior parte dei kosovari albanesi che erano arrivati in Italia spontaneamente durante gli anni 1990<sup>22</sup>.

I rimpatri di massa da Comiso furono contestati da alcune ONG ed associazioni di volontariato che lavoravano nel centro. Le organizzazioni ritenevano che il materiale informativo distribuito ai rifugiati nel centro non spiegasse chiaramente le opzioni a loro disposizione e che le difficoltà quotidiane nel centro li spingessero ad un rientro prematuro. Secondo il Consorzio Italiano di Solidarietà, centinaia di rifugiati a Comiso non avevano mai chiesto di tornare o avevano affermato chiaramente di non volerlo fare, ma il rimpatrio era stato presentato loro, e quindi percepito, come un evento inevitabile<sup>23</sup>.

Inoltre, va notato che questo desiderio di rimpatrio immediato manifestato dai rifugiati residenti a Comiso contrastava con l'atteggiamento degli altri kosovari albanesi arrivati in Italia in modo indipendente e di coloro che avevano ricevuto protezione temporanea: la maggioranza di questi, infatti, scelse di non prendere parte al programma di rimpatrio organizzato per loro dall'OIM nel 2000.

### *Il programma dell'OIM di ritorno volontario assistito*

Il governo italiano aveva incluso il rimpatrio volontario nel decreto ministeriale che prorogava la protezione temporanea stabilendo che l'OIM avrebbe avuto l'incarico di organizzare il programma<sup>24</sup>. Durante una prima fase, che durò da aprile a maggio 2000, l'OIM organizzò un'indagine conoscitiva per raccogliere informazioni circa l'inclinazione della popolazione kosovara in Italia verso la possibilità di ritornare in Kosovo ed individuare i bisogni principali per poter organizzare un efficiente sistema di assistenza al rimpatrio. L'OIM scelse un campione rappresentativo (555 capi famiglia e un totale di 1.100 perso-

<sup>21</sup> IOZZIA, Concetto, *Comiso, disco verde al rimpatrio dei profughi. Entro dieci giorni Peacetown sarà svuotata*, "Giornale di Sicilia", 5.7.1999.

<sup>22</sup> SCHEMELI, Rossella, *I profughi dimenticati*, "La Sicilia", 6.8.1999.

<sup>23</sup> *Rimpatrio tra le polemiche per i profughi di Comiso*, "La Repubblica", 6.7.1999.

<sup>24</sup> DPCM, "Gazzetta Ufficiale della Repubblica" (29), Presidenza del Consiglio dei Ministri, 30 dicembre 1999.

ne) della popolazione kossovara arrivata in Italia fra giugno 1998 e dicembre 1999. Una parte degli intervistati fu raggiunta tramite contatti con vari centri di accoglienza, enti locali e questure, altri che risiedevano in case private furono contattati direttamente dall'OIM<sup>26</sup>. Secondo l'OIM, la partecipazione e la collaborazione dei rifugiati kossovares al sondaggio fu soddisfacente in linea generale, anche se in alcuni casi le persone rifiutarono di prendervi parte per paura che ciò potesse portare al loro rimpatrio forzato. La ricerca concluse che la maggior parte dei rifugiati con protezione temporanea ancora presenti in Italia non era propensa a ritornare in Kosovo. Solo il 5,6% degli intervistati sembrava interessato a considerare la possibilità di rimpatriare ed infatti solo 120 famiglie parteciparono al programma di rimpatrio assistito che fu, in seguito, organizzato dall'OIM.

A conclusione del sondaggio, l'OIM presentò al governo italiano un progetto per il rimpatrio dei rifugiati con protezione temporanea; il governo sostenne e finanziò il programma che iniziò nel mese di settembre 2000 e si concluse a luglio 2001. I servizi offerti comprendevano assistenza logistica ed incentivi economici per facilitare la reintegrazione dei rifugiati nel paese d'origine. Vari attori in Italia e nei Balcani furono coinvolti, inclusi l'ACNUR, gli enti locali, i centri di accoglienza, varie ONG, l'UNMIK (United Nations Mission in Kosovo) e l'OSCE (Organisation for Security and Cooperation in Europe). Il programma comprendeva, tra l'altro, una campagna informativa per far conoscere ai rifugiati il programma e i suoi benefici; ricerche in Kosovo per verificare il livello di sicurezza in alcune zone specifiche; la registrazione dei nominativi di coloro che volevano usare il programma; l'organizzazione del viaggio, dei primi aiuti economici per affrontarlo e delle prime necessità all'arrivo. 120 famiglie (circa 404 individui) usarono questo programma per rimpatriare in Kosovo.

Quando i rifugiati arrivavano in Kosovo, il programma di assistenza passava nelle mani degli uffici locali dell'OIM che monitoravano le loro condizioni a due mesi dal ritorno in patria per poter organizzare la distribuzione degli aiuti economici dati dal governo italiano, circa 3.000.000 di lire (1.500 euro) a famiglia.

### *L'opinione dei rifugiati*

Confermando i dati raccolti dall'OIM, le interviste condotte in Italia con alcuni kossovares albanesi indicano che la scarsa adesione al programma di rimpatrio assistito del governo italiano era dovuta alla

<sup>26</sup> OIM, *Programma Coordinato di Rimpatrio di Profughi Kosovares*. Roma, OIM, 2000.

manca di interesse per il ritorno in Kosovo e questo per tre motivi principali: le preoccupazioni per la propria incolumità dovute alla scarsa sicurezza, le incertezze riguardanti la situazione politica ed economica e i dubbi sulla situazione delle infrastrutture (scuole, ospedali, viabilità).

Pochissime persone fra gli intervistati non avevano mai sentito parlare del programma (sei persone), i rimanenti ne avevano sentito parlare o avevano preso parte al sondaggio dell'OIM. In generale, rivelarono una scarsa fiducia nel sistema ed il timore che fosse un modo di forzarli a tornare. Secondo alcuni leader dei rifugiati, il programma spingeva troppo verso il rimpatrio ed era quindi visto con molta diffidenza. Persino coloro che fecero da interpreti per la ricerca ed il programma dell'OIM, erano trattati con sospetto all'interno della comunità.

In generale, l'idea di doversi registrare ufficialmente per usare i servizi del programma e lasciare ad altri l'organizzazione del proprio ritorno era vista come un'ulteriore perdita di potere e controllo sulla propria vita. Gli intervistati che manifestarono il desiderio e la volontà di tornare in Kosovo in futuro spiegano che al momento opportuno avrebbero gradito la possibilità di accedere a vari servizi simili a quelli del programma dell'OIM per pianificare il proprio rimpatrio, ma sottolineano la loro esigenza di mantenere il controllo delle proprie decisioni e stabilire in modo indipendente il quando e il come tornare. Uno degli intervistati si esprime chiaramente in proposito affermando: *«non voglio che nessuno mi dica cosa devo fare della mia vita. Tornare in Kosovo è un mio grande sogno, ma devo stabilirlo io quando la situazione è sicura e ci sono le condizioni necessarie per tornare»* (Muhamet, maschio, più di quaranta anni, coniugato, arrivato nel 1994, operaio).

Gli incentivi finanziari del governo italiano erano considerati irrilevanti. Gli intervistati avevano sentito voci discordanti circa l'ammontare della somma data ad ogni famiglia, ma erano convinti che pochi milioni di lire italiane non fossero sufficienti per iniziare una nuova esistenza in Kosovo con basi durature. Considerato il livello di distruzione nella regione e la disperata situazione economica, i rifugiati credevano che l'aiuto economico offerto dal piano di reintegrazione non fosse sufficiente a garantire un'esistenza sostenibile a lungo termine. Molti considerarono i costi generali di ricostruire/riparare una casa ed iniziare un'attività che potesse sostenere una famiglia intera e conclusero che servisse molto di più di quello che il governo italiano aveva stanziato. Una donna spiegò che: *«ti danno dei soldi, non so bene quanti. Uno o due milioni! Qui sembra che in Kosova questi soldi sono tanti, ma non sono tanti per niente se devi rifarti la casa, comprare i mobili, metter su una attività per mantenere la famiglia»* (Hana, più di cinquanta anni, coniugata, arrivata nel 1998, operaia).

Per quanto riguarda i rifugiati che erano ritornati, gli intervistati erano molto preoccupati per i kossovari di Comiso in quanto li consideravano un gruppo particolarmente vulnerabile. Sapevano che si trattava principalmente di donne, bambini e anziani e sostenevano che il loro ritorno repentino fosse dovuto alle condizioni del centro di Comiso e al fatto che non avessero alcun appoggio di amici e parenti in Italia. Inoltre sostenevano che anche coloro che erano ritornati con il programma di rimpatrio dell'OIM lo avessero fatto per la mancanza di appoggio a stabilirsi in Italia da parte di parenti o amici. Fortan spiegò che: *«in Italia senza aiuto è difficile; questi sono tornati perché non avevano l'aiuto di nessuno. Non hanno parenti in Italia e... tutti gli altri possiamo aiutare un po', ma poi abbiamo i nostri a cui pensare»* (Fortan, maschio, più di trenta anni, coniugato, arrivato nel 1994, falegname in fabbrica).

In alcuni casi, però, fu vero l'opposto: persone che avevano parenti in Italia rientrarono perché ai loro cari sarebbe stato più facile aiutarli economicamente in Kosovo, che mantenerli in Italia. In altri casi coloro che rientrarono avevano il compito di curare i beni e le proprietà dei rifugiati che erano rimasti in Italia. Alcuni intervistati precisarono che avevano aderito al programma di rimpatrio i professionisti, specialmente dottori, infermieri, maestri, che sentivano l'obbligo morale di tornare al più presto per aiutare e contribuire alla ricostruzione del Kosovo. Briza riferì l'esempio di suo fratello: *«mio fratello è tornato perché è un medico. Non se la sentiva di abbandonare il suo popolo. Hanno bisogno di dottori negli ospedali. Certo manca tutto! Ma almeno lui sente che sta facendo il suo dovere»* (Briza, più di venti anni, coniugata, arrivata nel 1998, studentessa).

Uno dei leader della comunità sottolineò che tra gli aspetti negativi del programma c'era la sua durata limitata. I rifugiati dovevano registrarsi entro il 30 settembre 2000 per poter essere presi in considerazione e ciò automaticamente escluse molte persone che non erano pronte a tornare in quel momento preciso, ma che sarebbero volute tornare qualche mese più tardi.

In conclusione le ragioni principali di coloro che preferirono rimanere in Italia e non aderire al programma di rimpatrio volontario assistito furono la generale mancanza d'intenzione di tornare nel periodo stabilito dal programma, o nel futuro immediato, per la preoccupazione di dover rientrare in un luogo non sicuro e dover affrontare condizioni economiche disastrose, la mancanza di fiducia negli obiettivi del governo e dell'OIM e la convinzione che gli aiuti finanziari non fossero sufficienti a giustificare rischi e conseguenze di un ritorno prematuro.

## Conclusioni

I programmi di rimpatrio volontario assistito per i kossovani nel Regno Unito ed in Italia furono concepiti soprattutto per i rifugiati con protezione temporanea. Il numero dei rifugiati che erano arrivati in modo indipendente in entrambi i paesi era di gran lunga superiore a quello delle persone entrate nel programma di evacuazione, ma i governi erano interessati soprattutto al secondo gruppo, che aveva attirato l'attenzione dei media e dei cittadini. La priorità non sembrava quella di far rimpatriare il numero più alto di rifugiati, quanto quella di dimostrare che la protezione temporanea data ad alcuni di loro durante l'intervento militare della NATO era seguita dai rimpatri come promesso inizialmente. Inoltre, considerata la retorica umanitaria adottata per sostenere la guerra e l'attenzione dei mass media sui rifugiati evacuati, i rimpatri relativamente numerosi e in tempi brevi contribuirono a definire il successo generale dell'intervento militare della NATO e a legittimarlo.

Le operazioni di rimpatrio in Kosovo sono state generalmente presentate come un "successo" dalla comunità internazionale, Regno Unito ed Italia compresi. Come indicatori di tale "successo" si è fatto riferimento principalmente al numero dei rimpatri eseguiti in relazione a casi precedenti e ai tempi relativamente brevi in cui hanno avuto luogo. Ben poca attenzione si è data alla qualità di vita di coloro che erano rimpatriati, agli effetti dei rimpatri di massa sulla ricostruzione post-bellica del Kosovo, all'impatto di questi interventi sul dialogo interetnico e sulla cessazione della violenza.

Senza dubbio, nel Regno Unito ed in Italia, i programmi di rimpatrio specifici per i rifugiati kossovani furono utili ed offrirono sostegno a coloro che avevano effettivamente deciso di ritornare, ma considerate le condizioni generali del loro esilio sorgono forti dubbi circa la natura volontaria della decisione della maggior parte dei partecipanti. Nonostante le raccomandazioni dell'ACNUR e dell'UNMIK<sup>26</sup>, che sconsigliavano di forzare o indurre le persone a rimpatriare, entrambi i paesi crearono condizioni che spesso non lasciarono altra scelta ai rifugiati e promossero fortemente il loro ritorno non appena la guerra fosse terminata.

L'Italia offrì più possibilità di rimanere nel territorio rispetto al Regno Unito, avendo concesso la possibilità ai profughi di ottenere un permesso di soggiorno per lavoro, consentendo loro in questo modo di cambiare lo status legale e da rifugiati diventare lavoratori immigrati con le relative conseguenze del caso.

<sup>26</sup> UNMIK, *Concept Paper: The Right to Sustainable Return*. 2000.

Il Regno Unito respinse la maggior parte delle richieste d'asilo o di proroga della protezione temporanea sostenendo che il livello della sicurezza in Kosovo fosse soddisfacente e rimpatriò forzatamente centinaia di rifugiati. Ciò riguardò coloro che avevano ricevuto protezione umanitaria o che stavano ancora aspettando una risposta alla domanda d'asilo, mentre coloro che avevano ottenuto lo status di rifugiato non ricevettero le stesse pressioni.

Sia il Regno Unito che l'Italia avevano dato ai kossovari evacuati, o che arrivarono in modo indipendente durante la fase acuta della guerra, una forma di protezione temporanea con l'intesa che sarebbero tornati in Kosovo non appena la regione fosse tornata ad essere sicura. Il problema principale nella fase postbellica fu proprio quello di definire la "sicurezza" del Kosovo per il fatto che governi, organizzazioni internazionali e rifugiati avevano standard di riferimento molto diversi.

Per quanto riguarda la natura volontaria dei rimpatri, nel Regno Unito la scelta dei rifugiati si ridusse in molti casi ad una scelta fra "rimpatrio volontario" o "rimpatrio forzato", date le scarse probabilità di ottenere lo status di rifugiato o una proroga della protezione temporanea. Ciò significa che i rifugiati non scelsero se tornare o non tornare, ma semplicemente come tornare: appoggiandosi al programma di rimpatrio assistito, in modo indipendente o allontanati dal territorio dalle autorità britanniche. In Italia le opzioni principali erano il rimpatrio, tramite il programma di assistenza o in modo indipendente, il rimpatrio forzato o diventare ufficialmente un immigrato per motivi di studio o di lavoro.

L'opinione dei rifugiati intervistati per questo studio è importante ai fini di ottenere una visione più ampia del contesto del "rimpatrio volontario" in Kosovo e permette di individuare ciò che loro considerano vantaggi o limiti di tali programmi. Gli intervistati sostenevano che i programmi fornissero un buon livello di sostegno per coloro che effettivamente avevano deciso di ritornare, ma pensavano che comunque gli incentivi finanziari non fossero sufficienti per ricominciare una nuova vita in Kosovo e che avrebbero potuto impedire ai rimpatriati di ricevere altri aiuti dalle organizzazioni che lavoravano in Kosovo. Inoltre erano preoccupati per coloro che erano già tornati, perché credevano che il livello della sicurezza in Kosovo non fosse ancora accettabile e che coloro che erano rientrati nei mesi successivi alla fine del conflitto fossero particolarmente vulnerabili. Per coloro che avevano una posizione stabile nel Regno Unito o in Italia, il rimpatrio era una scelta personale: avevano la possibilità di essere autonomi nelle loro decisioni e nell'organizzazione del ritorno e pensavano che sarebbe dovuto essere così per tutti.

Il caso dei rimpatri dei kossovani dal Regno Unito e dall'Italia ci aiuta a comprendere alcune delle conseguenze delle nuove politiche d'asilo legate al rimpatrio e a sottolinearne la complessità. Il fatto che la maggior parte dei rifugiati che ritornarono con i programmi di rimpatrio avesse lasciato il Kosovo durante la fase acuta della guerra, avesse vissuto le fasi più violente e cruente del conflitto e fosse poi in una posizione legale e sociale di vulnerabilità nei paesi d'asilo, sono tre degli aspetti di cui tenere conto. Non solo questi rifugiati non erano nelle migliori condizioni per decidere se e quando fosse opportuno rientrare, visti i vincoli stabiliti dai programmi di rimpatrio assistito, e per affrontare le conseguenze di un rimpatrio prematuro, che spesso significava una vita di paura e di stenti, ma il loro rimpatrio aveva un impatto rilevante sulla ricostruzione del Kosovo, come l'UNMIK aveva posto in evidenza nei suoi rapporti ufficiali<sup>27</sup>. Questo fatto aumenta i dubbi sulla sostenibilità del loro rimpatrio e sulla natura volontaria dello stesso.

Nel contesto generale delle nuove politiche d'asilo l'enfasi sul rimpatrio come soluzione privilegiata ai problemi degli esuli assume una dimensione diversa. In combinazione con forme temporanee di protezione, i rimpatri rischiano di diventare un semplice esercizio di pubbliche relazioni dei politici al governo invece di essere uno strumento realmente al servizio dei rifugiati e un contributo positivo alla ricostruzione del loro paese d'origine.

KATIA AMORE

katia.amore@warwick.ac.uk

CRER, University of Warwick,  
Coventry

<sup>27</sup> UNMIK, *Strategy for Sustainable Returns*. 2003; UNMIK, *The Right to Sustainable Return*. 2002.

## Abstract

In 1999, repatriation was considered the most appropriate solution to the Kosovo refugee crisis. After the conflict, an impressive number of refugees returned to Kosovo from neighbouring countries and the participation of refugees in EU governments' return schemes was without precedents. These considerations are still used to support the claim that all refugees wish to return and is used by politicians to argue in favour of their own repatriation policies. Therefore, the analysis of the complexities surrounding this specific case can be helpful when studying the role of repatriation as the best solution to refugee crisis in the European context and the impact of asylum policies on refugees' decision vis-à-vis return which are currently questioning its "voluntary" nature. In light of that, this paper analyses the case of Kosovar refugees in the UK and Italy and puts into context the relative repatriation programmes developed in both countries. The first part of the paper looks at the international community's response to the refugee crisis and deals with the specific reception policies adopted in the UK and Italy. The second part considers the repatriation programmes set up in both countries for Kosovars and explores refugees attitudes towards the schemes focusing on the reasons of those who decided to remain in the country of exile.

---

## segnalazioni bibliografiche

---

BOANO, Camillo; FLORIS, Fabrizio (a cura di), *Città nude. Iconografia dei campi profughi*. Milano, Franco Angeli, 2005. 115 p.

“Città nude” è il significativo titolo di questo libro che si concentra sui campi profughi, spazi anonimi, sospesi nel tempo e nello spazio, che i curatori leggono come mezzi di controllo ed «*emblema delle condizioni sociali create dalle guerre e dalle relative azioni umanitarie*» (p. 30).

L'introduzione di Fabrizio Floris ospita un rapido excursus teorico sull'idea di spazio, coniugata con la vita sociale e considerata all'interno delle morfologie urbane: spazi come luoghi di incontro, di scambio, di relazioni. Il nuovo millennio lascia intravedere il trasformarsi delle città, “organismi viventi” in rapido aumento, in cui si ampliano però anche i “non-luoghi”, spazi “non identitari, non relazionali né storici”, secondo la nota formulazione di Augé.

La tesi del libro, sviluppata nel primo capitolo da Camillo Boano, è enunciata già nel sottotitolo: i campi profughi con la loro “temporaneità congelata” costituiscono un'icona del presente, chiave di interpretazione di più ampie ed articolate dinamiche urbane (p. 23). In altri termini, i campi di vario genere, inventati per rifugiati e profughi, ci stanno raccontando sottilmente un'altra storia, molto più ampia, quella della precarietà, dell'esclusione, della segregazione che si vive nelle periferie e negli spazi degradati delle metropoli.

Lungo le pagine del libro si snoda l'interpretazione in chiave antropologica dell'esperienza “campo” come entità che si colloca in uno spazio e in un tempo sospesi, in una a-territorialità e a-temporalità che stravolgono il senso della vita comune.

Opportunamente Chiara Marchetti, che analizza la spazialità nelle sue valenze di “fuori” e “dentro” e i significati che ne derivano, cita l'osservazione di Hanna Arendt secondo cui «*l'individuo può perdere tutti i cosiddetti diritti umani senza perdere la sua qualità essenziale di uomo, la sua dignità umana. Soltanto la perdita di una comunità politica lo esclude dall'umanità*».

I capitoli terzo e quarto, di Maria Chiara Cremona e Elisa Rossignoli, sono dedicati al campo profughi di Kakuma, in Kenya. Anche in questo caso, la vita del campo è letta a partire dal concetto di non-luogo, applicato alle relazioni, all'identità, alla storia personale (Cremona), senza tralasciare le conseguenze traumatiche che la condizione di fuga prima, e quella di permanenza nei campi dopo, possono provocare (Rossignoli).

Pregio del libro è l'approfondimento teorico in prospettiva antropologica, anche se i concetti rischiano di ripetersi in alcune parti. Intralcia un po' la lettura, specialmente in alcune pagine, anche l'uso troppo frequente di termini inglesi.

MARIELLA GUIDOTTI

D'ANGELO, Alessio; RICCI, Antonio (a cura di), *Diritti Rifugiati in Europa. Politiche e Prassi di Integrazione dei Rifugiati*. Roma, Relazioni Internazionali, 2005. 170 p.

I conflitti, gli sconvolgimenti politici e le violazioni dei diritti umani in diverse parti del mondo spingono ogni anno milioni di persone a fuggire dai propri paesi in cerca d'asilo. Una situazione drammatica cui, però, non fa riscontro un impegno sufficiente da parte della comunità internazionale e, in particolare, dell'Europa. Nonostante gli accordi raggiunti con il Trattato di Amsterdam, la concreta armonizzazione delle politiche europee in materia di asilo appare infatti un obiettivo ancora lontano. Per di più, a oltre mezzo secolo dalla firma della Convenzione di Ginevra, l'istituto dell'asilo e, con esso, le sorti di milioni di rifugiati e richiedenti si trovano di fronte ad una serie di sfide ed interrogativi. Ciò è vero in modo particolare per l'Italia, unico tra i paesi dell'Unione Europea a non disporre di una legislazione organica in materia - nonostante i dettami dell'art. 10 della Costituzione. In questo contesto l'integrazione della popolazione di origine straniera in generale e dei rifugiati in particolare rappresenta uno dei limiti maggiori delle politiche europee.

Tutti questi aspetti risultano peraltro oggetto di un acceso e controverso dibattito politico-culturale, sia a livello nazionale che comunitario, rendendo sempre più urgente un impegno diffuso per il confronto delle politiche e delle prassi per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo in Europa. *Diritti Rifugiati in Europa*, curato da Alessio D'Angelo e Antonio Ricci ed edito dall'associazione Relazioni Internazionali ([www.relint.org](http://www.relint.org)) nell'ambito di un più ampio programma d'incontri ed iniziative, vuole rappresentare uno stimolo in questa direzione. Il volume raccoglie una serie d'interventi di autori italiani ed europei, tra i quali Rino Serri e Christopher Hein (Presidente e Direttore del CIR), David Griffiths, Nando Sigona e Roger Zetter (Oxford Brookes University), Marcello Natale (Università "La Sapienza" di Roma), Frédérique Bourgeois (Forum Réfugiés), Silvia D. Mussano (University of Ulster - INCORE).

ANDREA RALUCA TORRE

MARTA, Claudio, *Relazioni interetniche. Prospettive antropologiche*. Napoli, Guida, 2005. 251 p.

Spiegare crisi e conflitti attraverso la lente delle "relazioni interetniche" è una tendenza diffusa e consolidata degli ultimi decenni. Spesso, ricorda l'autore, «ci si scontra con una "vulgata" comune che tende a spiegare fenomeni complessi e assai diversi, quali le migrazioni, la questione delle minoranze autoctone, le guerre, facendo riferimento ad uno specifico etnico capace di attivare, di per sé, conflitti anche sanguinosi...» (p. 8). Da qui la necessità di questo lavoro che raccoglie e aggiorna i risultati di anni di ricerca proponendo, attraverso alcuni casi documentati, un'analisi critica di concetti, teorie, ideologie e politiche delle "relazioni interetniche". Marta accompagna il lettore in un complesso viaggio per continenti e per decenni. Cattura con abilità e precisione il nesso che lega concetti, ideologie e politiche e, attraverso alcuni percorsi chiave, mostra le conseguenze, talvolta assolutamente tragiche, di un certo tipo di discorsi.

L'uso e l'abuso del termine "etnico" occupano una parte importante del lavoro di Marta che sottolinea come l'essenzializzazione del concetto che è invece relazionale e dinamico e la sua naturalizzazione richiamano direttamente il vocabolario della "razza", che gli eventi tragici del secolo scorso avevano reso inutilizzabile – anche se il caso inglese si presenta come una non trascurabile eccezione. Il volume chiude con una dettagliata disamina del caso della minoranza rom in Italia, una passione di ricerca più che decennale dell'autore.

NANDO SIGONA

RAHOLA, Federico, *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*. Verona, ombre corte, 2003. 236 p.

La riflessione dell'autore si sviluppa a partire da una personale esperienza vissuta nel campo profughi di Plémetine (Kosovo) e si allarga poi a cogliere la matrice comune dei campi profughi quali luoghi "deterritorializzati", circoscritti da confine che ne determina la separazione, l'esclusione rispetto ad altri luoghi. Non solo! I campi sono, infatti, «una soglia che, una volta varcata, produce un eccesso» (p. 88). Proprio lo sviluppo di questa idea di umanità in eccesso occupa la prima parte del libro, essenzialmente teorica.

Le migrazioni forzate, spinte dal bisogno e contemporaneamente ostacolate dal diritto nazionale e internazionale da un lato, e le guerre umanitarie dall'altro sono tra le cause che producono umanità eccedente, individui fuori posto (*displaced people*) raccolti in "zone definitivamente temporanee" costruite come misure umanitarie, dove la provvisorietà e la mancanza di prospettive determinano il presente in maniera definitiva.

Nei capitoli centrali, Rahola traccia una genealogia dei campi volta a recuperare l'origine coloniale, per passare poi ad esaminare la peculiarità del presente, che dipende dai modi in cui vengono delineate le categorie di "eccesso" e di "non appartenenza". In questo senso, i campi sono il sintomo di una eccedenza prodotta costantemente dalla globalizzazione, che mette in discussione l'idea di cittadinanza e i principi consolidati in base ai quali inclusione/esclusione si determinano.

La seconda parte è dedicata all'analisi del campo di Plémentine (Kosovo), analizzato a partire dal concetto di non-luogo di Augé, ma da qui l'autore si inoltra in interessanti considerazioni riguardanti i diritti umani "e lo statuto impossibile legato al loro riconoscimento", mettendo in evidenza come la pretesa universalità dei diritti sia in realtà legata all'iscrizione per nascita in una nazione e dunque all'interno di un determinato confine geografico.

Questo è forse l'aspetto più interessante e inquietante cui giungono le complesse riflessioni di Rahola: la lucida consapevolezza del processo involutivo che i diritti garantiti dallo stato-nazione stanno subendo e della debolezza costitutiva del diritto internazionale, per cui le stesse misure umanitarie possono trasformarsi nella trappola delle "zone definitivamente temporanee".

MARIELLA GUIDOTTI

*Rifugiati*, numero monografico di «Antropologia», annuario diretto da Ugo Fabietti, Anno V, n. 5, 2005, 170 p.

La rivista annuale di antropologia, diretta da Ugo Fabietti, dedica l'intera edizione 2005 ai rifugiati. I contributi di diversi autori, preceduti da una introduzione di Mauro Van Aken, affrontano il tema dal punto di vista delle relazioni che si creano nel rapporto assistenziale che caratterizza molte volte l'aiuto umanitario. Questo intervento assistenziale si concretizza nella maggior parte dei casi in istituzioni di accoglienza, spazi di soccorso temporaneo, spesso indefinitamente prolungati, luoghi deputati a sostituire soluzioni politiche di lungo respiro, ma dove emergono anche nuove forme di socialità, di solidarietà finora inedite.

Barbara Harrell-Bond, nel contributo di apertura, individua nella relazione tra rifugiati ed operatori umanitari un'asimmetria che rischia di rafforzare situazioni di potere da una parte e di dipendenza dall'altra. L'immagine stessa dei rifugiati, visti come masse di persone deboli, che necessitano di aiuto e protezione, finisce per diventare performativa. Michel Agier sostiene che l'intervento umanitario, come risolto delle "guerre umanitarie", sia in realtà funzionale alla strategia di edificazione di un «impero, vale a dire di un mondo unificato, simile a un'unica società di controllo attiva su scala planetaria» (p. 50). La concentrazione del potere da un lato produ-

ce quantitativamente una dimensione generalizzata di *displacement*, dall'altro, «*un deserto che cresce a dismisura, non appena ci si allontana dal mondo "atlantico"*», con le parole di Edward Said riportate da Federico Rahola nel suo saggio. Rahola considera la "forma campo" in senso diacronico, rinvenendo nei lager o nei campi di epoca coloniale come negli attuali campi profughi la costante di una soglia che separa uno spazio interno (campo) dal mondo esterno, il quale tende a deformarsi nella percezione e nelle relazioni interne. Francesco Vacchiano nell'articolo «*Cittadini sospesi: violenza e istituzioni nell'esperienza dei richiedenti asilo in Italia*» sostiene che non solo i campi, ma anche altre istituzioni protettive analoghe creano condizioni di vita debilitanti per i rifugiati e le vittime di violenza.

Si ripresenta in quasi tutti i capitoli lo stesso assunto: l'aiuto umanitario, quando è svincolato da ogni possibilità di reciprocità, rischia di diventare potere. Mauro van Aken tuttavia, che ha studiato la situazione dei profughi palestinesi nella valle del Giordano, osserva come questa situazione spersonalizzante non sia riuscita in questo caso ad annullare le reti di solidarietà, che si sono riproposte in altre forme, riuscendo a ricreare spazi dove si possono svolgere i rituali dell'ospitalità. «*Onorare gli ospiti e la relazione di reciprocità che ne segue non è solo un valore cruciale e un dovere morale, ma richiede un alto investimento di tempo e di capitale*» (p. 114). Anche Luca Ciabbari sottolinea le risorse aggiuntive che gli ospiti del campo rifugiati di Darwanje-Somaliland riescono ad esprimere nella loro nuova situazione sociale di riferimento, fino a trasformare il campo stesso in una piccola piazza commerciale capace di attirare l'interesse del mondo esterno.

Tutto questo evidenzia la creazione di nuove forme di socialità, di nuove reti di relazioni, in cui i rifugiati non sono solo vittime, ma anche soggetti politici e storici che rivendicano la possibilità di essere attori e protagonisti di auto-aiuto.

Proprio questa ci sembra la peculiarità e il pregio di questo interessante volume: la capacità di cogliere, nel processo di trasformazione globale che crea masse di persone "deterritorializzate", non soltanto gli aspetti negativi, ma anche il nuovo che tra queste persone si va creando.

MARIELLA GUIDOTTI

RIVERA, Anna Maria, *La Guerra dei Simboli. Veli postcoloniali e retoriche sull'alterità*. Bari, Dedalo, 2005. 140 p.

Con la comparazione tra la controversia francese intorno al *foulard islamico* e la *disputa del velo* italiana, Anna Maria Rivera, antropologa e docente di etnologia all'università di Bari, svela cliché, stereotipi e pregiudizi diffusi che si celano dietro a queste vicende, che costituiscono un terreno prezioso per tentare di cogliere arti-

colazioni, analogie e differenze della dialettica identità/alterità in due società europee. Senza trascurare un elemento fondamentale sul quale tali retoriche si vanno ad innescare – quello delle relazioni di genere e di differenza sessuale – l'autrice si sofferma, per poi decostruirle, su quelle strategie discorsive, e non solo, attraverso le quali il noi europeo identifica e costruisce gli altri nel tentativo di subordinarli o dominarli.

Le accuse di comunitarismo, rivolte, spesso indiscriminatamente, a comportamenti sociali di minoranze svantaggiate e/o discriminate, percepiti come non conformi all'ideale repubblicano, e la deplorazione del relativismo culturale, tornato alla ribalta negli ultimi mesi in corrispondenza con l'insediamento del nuovo pontefice, vengono affrontate ed analizzate criticamente in quanto facenti parte di quei dispositivi retorici che concorrono, in ultima analisi, ad avvalorare il teorema dello *scontro di civiltà*. Tali discorsi rilevano, dice Rivera, la generale mancanza di una riflessione approfondita e autocritica sui limiti di un certo universalismo occidentale carico di tentazioni etnocentriche.

L'autrice si schiera per una visione policentrica e transculturale che, attraverso un salto epistemologico prodotto dall'interazione dialogica fra codici e visioni del mondo e attraverso la costruzione di un modello che permetta di coniugare il singolare, il particolare e l'universale, permetta la comunicazione e il confronto fruttuoso fra le differenze.

ANDREA RALUCA TORRE

# estudios migratorios latinoamericanos

---

AÑO 19

ABRIL 2006

NUMERO 56

---

## ARTICULOS

*En busca de la legitimidad perdida.* La política de emigración del régimen franquista, 1946-1965. MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ VICENTE

El movimiento americanista español en la coyuntura del centenario. Del impulso ovetense a la disputa por la hegemonía entre Madrid y Cataluña. GABRIELA DALLA CORTE - GUSTAVO HERNÁN PRADO

Análisis comparativo de las migraciones de retorno desde Bélgica y Argentina hacia Andalucía (España). JUAN CARLOS CHECA OLMOS - ÁNGELES ARJONA GARRIDO

De Argentina al Friuli, Italia (1989-1994): ¿Un caso de migración de retorno? JAVIER P. GROSSUTTI

Capital humano y social de los nicaragüenses con experiencia migratoria a Costa Rica y Estados Unidos. JUAN C. VARGAS - JORGE A. BARQUERO

## NOTA DE INVESTIGACIÓN

Migración, Memoria y Narración. El caso de la historia de vida con inicio polaco y presente lituano. PAOLA C. MONKEVICIUS

## *Críticas bibliográficas*

---

Estudios Migratorios Latinoamericanos es una revista cuatrimestral publicada por el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA). Suscripción anual (3 números): R. Argentina, \$ 50; Resto de América, U\$S 50; Europa, Asia, África y Oceanía, U\$S 50. Recargo vía aérea, U\$S 18. Ejemplar simple y atrasados, \$ 18 / doble, \$ 36. 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@cemla.com](mailto:cemla@cemla.com) - Internet: <http://www.cemla.com>



**Gender and Migration Revisited**

Special Issue Edited by

D. Gabaccia, K.M. Donato, J.R. Holdaway, M.F. Manalansan, IV and P.R. Pessar

**A Glass Half Full? Gender in Migration Studies**

KATHARINE M. DONATO, DONNA GABACCIA, JENNIFER HOLDAWAY,  
MARTIN MANALANSAN, IV and PATRICIA R. PESSAR

**Gender Matters: Ethnographers Bring Gender from the Periphery  
toward the Core of Migration Studies**

SARAH J. MAHLER and PATRICIA R. PESSAR

**Geographies of Gender and Migration: Spatializing Social Difference**

RACHEL SILVEY

**Gender and Migration: Historical Perspectives**

SUZANNE M. SINKE

**Gender, Migration, and Law: Crossing Borders and Bridging Disciplines**

KITTY CALAVITA

**Gendering the Politics of Migration**

NICOLA PIPER

**Gendered Perspectives in Psychology: Immigrant Origin Youth**

CAROLA SUÁREZ-OROZCO and DESIRÉE BAOLIAN QIN

**Mapping Gender and Migration in Sociological Scholarship: Is It Segregation or Integration?**

SARA R. CURRAN, STEVEN SHAFER, KATHARINE M. DONATO and FILIZ GARIP

**Queer Intersections: Sexuality and Gender in Migration Studies**

MARTIN F. MANALANSAN, IV

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](mailto:sales@cmsny.org) - website: <http://www.cmsny.org>

## Le diverse anime dell'islam. Alcuni esempi in Veneto

### Il pluralismo dell'islam

Tra gli "addetti ai lavori" è riconosciuto il fatto che l'islam – rappresentato dal discorso politico, mediatico e dal senso comune come un corpus dottrinale unitario e immutabile nel tempo – è invece una religione caratterizzata da un notevole pluralismo interno, tanto da configurarsi come un credo «*uno e molteplice*»<sup>1</sup>.

Le diversità in seno all'islam hanno varie radici. Innanzitutto si tratta di diversità legate alle differenti interpretazioni dell'eredità di Maometto, che si sono presentate ben presto nell'islam, dato che è proprio sul problema della successione del carisma che si è consumata la frattura fra sunniti e sciiti, e fra questi ultimi e i kharigiti.

Il pluralismo interno a questa religione è inoltre il frutto della differenziazione del messaggio religioso secondo le diverse realtà socio-culturali che l'islam ha conquistato nel suo percorso espansivo, dalla penisola arabica all'Asia, all'Africa e alle aree meridionali dell'Europa cristiana (Spagna e Sicilia). La forza di espansione dell'islam è legata anche al fatto che questa religione ha saputo combinare la volontà di egemonia con il pragmatismo del rispetto delle culture che essa incontrava nel suo passaggio, purché queste riconoscessero alcuni principi basilari dell'islam (come quello della superiorità della verità coranica). Sull'origine strato arabo si sono così innestati altri ceppi etnici, culturali e religiosi. Queste comunità musulmane, più distanti dal nucleo fondatore, non sono certo meno importanti, dato che oggi i popoli arabi sono una minoranza dei musulmani del mondo (il 20% circa), mentre la maggiore concentrazione dei fedeli all'islam si trova in Asia e nell'Africa Subsahariana<sup>2</sup>.

Le differenze interne all'islam sono permesse e/o accentuate anche dal fatto che l'islam è una religione senza chiesa e senza autorità sacra centrale, e che quindi lascia ampi margini di libertà e autonomia al credente.

<sup>1</sup> PACE, Enzo, *L'islam in Europa: modelli di integrazione*. Roma, Carocci, 2004, p. 12.

<sup>2</sup> PACE, Enzo, *Sociologia dell'islam*. Roma, Carocci, 2004.

Le diverse anime dell'islam sono rappresentate tra i musulmani d'Italia, dato che lo spiccato «*poli-centrismo migratorio*»<sup>3</sup> contraddistingue il nostro paese dal resto d'Europa. Ricordiamo inoltre che nel caso dell'islam "d'immigrazione" vi è un ulteriore elemento da tenere presente, ossia il fatto che l'esperienza dell'immigrazione produce cambiamenti significativi rispetto all'identità socio-religiosa di partenza. Diversi studiosi in Europa parlano ad esempio di un «*euro-islam*»<sup>4</sup>.

E come ha ironicamente scritto un giornalista italiano in riferimento alla retorica allarmistica verso la presunta "invasione musulmana" cavalcata da alcuni, «*se questo è l'esercito invasore che viene a riprendersi l'Europa da cui fu scacciato nel 1492, come risulta ai bardi dell'italianità cristiana, bisogna dire che avanza in ordine sparso*»<sup>5</sup>.

## Il caso dei senegalesi e dei bangladesi<sup>6</sup> in Veneto

Un'analisi sociologica dell'islam è un valido strumento per uscire dall'ideologia e per cominciare a confrontarsi con la realtà. Un approccio sociologico all'islam, infatti, più che cercare di fissare una volta per tutte il corpus di norme e valori che contraddistinguerebbero questa religione (compito proprio della teologia), guarda all'islam come ad una mappa cognitiva che orienta le azioni sociali di individui in carne ed ossa, e, adottando quello che Max Weber definiva metodo comprendente, si sforza di cogliere il senso che un attore sociale conferisce alla propria azione<sup>7</sup>. In tal modo si evita di parlare dell'islam astrattamente e per stereotipi e di porre l'accento sul senso di appartenenza (presunta) dei musulmani ad una comunità religiosa, per concentrarsi al contrario su come concretamente i musulmani e le musulmane vivono la loro esperienza di fede, sul vissuto religioso che ogni individuo sperimenta nella quotidianità<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> CARITAS, *Immigrazione. Dossier Statistico*. Roma, Ed. Anterem, 2003. Gli immigrati in Italia provengono da 191 paesi diversi, e in Veneto da 173.

<sup>4</sup> PACE, E., *Sociologia dell'islam*, op. cit.

<sup>5</sup> RAMPOLDI, Guido, *Islam d'Italia*, "La Repubblica", 4 maggio 2004, p. 17.

<sup>6</sup> Non esiste ancora nella lingua italiana un termine corretto per indicare gli abitanti del Bangladesh. "Bengalesi" è infatti fuorviante, perché indica tutti coloro che provengono dall'area conosciuta come Bengala, che è più estesa del Bangladesh, comprendendo anche la regione del West Bengala in India. "Bangladeshi" è più corretto, ma è un termine inglese, e come tale, "suona male" in italiano, e non ha inoltre la distinzione tra plurale e singolare. Ritengo perciò che "bangladesi" sia una traduzione italiana soddisfacente del termine inglese, per quanto attualmente utilizzata pochissimo.

<sup>7</sup> PACE, E., *Sociologia dell'islam*, op. cit.

<sup>8</sup> PACE, Enzo; PEROCCHI, Fabio, *L'islam plurale degli immigrati in Italia*, «Studi Emigrazione», XXXVII, 137, 2000, pp. 2-19.

Sulla scorta di analoghe considerazioni, nella mia tesi di dottorato<sup>9</sup>, volta ad analizzare l'autorganizzazione e la partecipazione degli immigrati alla società locale in Veneto (e in particolare nelle province di Treviso e Venezia), ho preso in considerazione anche l'autorganizzazione religiosa degli immigrati, in particolare senegalesi e bangladesi<sup>10</sup>, e, in misura minore, provenienti dal Maghreb e dal Mashreq. Lo scopo era osservare come gli immigrati musulmani di queste nazionalità percepissero la propria religiosità e la propria azione nello spazio pubblico e che tipo di pratiche autorganizzative mettessero in atto nella società locale. Quest'ultimo punto è stato indagato con una sensibilità vicina alla sociologia urbana, osservando cioè con particolare attenzione i luoghi in cui gli immigrati musulmani si ritrovano, come li vivono e come li negoziano con gli italiani e/o con gli altri immigrati, se e come li risemantizzano e se vi sono conflitti per la risorsa-spazi (che in Veneto è piuttosto scarsa<sup>11</sup>) tra gli immigrati stessi e/o tra di loro e gli italiani.

A tale ricerca empirica si è accompagnato lo studio della storia e dei tratti socio-culturali e socio-religiosi delle società umane da cui provengono i due gruppi nazionali presi in maggior considerazione. Proprio perché, come dicevamo, l'islam non ha cancellato totalmente i tratti di tali società quando vi si è innestato, infatti, appare importante conoscerli per poter cogliere le caratteristiche che ha assunto l'islam in questi paesi, e se e come queste vengano riproposte e/o rielaborate dagli immigrati nelle società d'arrivo.

## *I senegalesi*

### *Religione e società in Senegal*

L'islam è arrivato nell'Africa Subsahariana attraverso le grandi vie carovaniere e commerciali percorse dai mercanti arabi, e la sua diffusione è stata agevolata dalla colonizzazione (l'islam appariva come una forma di resistenza ai colonizzatori e alle loro religioni), nonché dal grande successo che le confraternite sufi hanno avuto in quest'area.

<sup>9</sup> MANTOVAN, Claudia, *Immigrazione e cittadinanza: partecipazione e autorganizzazione degli immigrati in alcune realtà del Veneto*, tesi di dottorato, XVII ciclo, Dipartimento di Sociologia, Università di Padova, 2005.

<sup>10</sup> Per ciò che concerne i bangladesi, l'analisi dell'autorganizzazione religiosa è stata svolta prevalentemente nella terraferma veneziana (Mestre e Marghera), zona in cui questo gruppo nazionale è molto presente.

<sup>11</sup> Il territorio del Veneto, a causa della proliferazione dei capannoni industriali, è «saturato da un'urbanizzazione devastante» (POSSAMAI, Paolo, *Addio al modello Nordest. Gli imprenditori: è la crisi*, "La Repubblica", 4 aprile 2004).

Le confraternite sufi in Senegal hanno raggiunto «una diffusione e un'importanza senza pari»<sup>12</sup>; i musulmani sunniti, la maggioranza (94%), appartengono quasi tutti ad una delle tre confraternite maggioritarie nel paese. Vi sono poi cristiani (5%) e praticanti culti locali o di altre religioni (1%). Questi ultimi sono presenti soprattutto in Casamance, regione meridionale del Senegal di etnia diola, che professa culti animisti (anche se non mancano musulmani e, in misura minore, cristiani) e storicamente ha sempre rivendicato l'indipendenza amministrativa.

È necessario fare una breve digressione per spiegare il sufismo. Si tratta di una variante dell'islam sunnita, che unisce il primo a forme di devozione popolare. Nel sufismo, un gruppo di fedeli si riunisce intorno alla figura di un leader carismatico, che li guida nell'esperienza mistica e nel raggiungimento del contatto con Dio. A questo scopo, il discepolo che decide di seguire una tariqa (via spirituale) deve seguire una certa disciplina: il sufismo è organizzato in confraternite, che si raccolgono attorno ad un fondatore, e si caratterizza per regole di condotta sociale per la vita quotidiana, che caratterizzano le confraternite come veri e propri ordini religiosi<sup>13</sup>.

Nel caso senegalese (e, solitamente, nei paesi africani in genere e asiatici non arabi) alla silsila, la successione spirituale sufi, si sovrappone e si sostituisce la nasab della genealogia della consanguineità: la carica di leader spirituale (marabutto) si tramanda di padre in figlio<sup>14</sup>.

Le confraternite sufi presenti in Senegal sono principalmente quattro. La più antica è la Qadiriyya, la cui origine risale al XII secolo a Baghdad. Si calcola che attualmente ne faccia parte il 12% dei senegalesi. Dopo di essa si diffuse la Tijaniyya, di origine marocchina, la prima tariqa ad imporsi tra i Wolof (etnia maggioritaria in Senegal). Fu diffusa lungo il fiume Senegal da El Hajj Umar Tall dopo la metà del XIX secolo. Il rinnovatore della Tijaniyya in Senegal fu El Hajj Malik Sy (1855-1922), il primo marabutto di Tivawan, città divenuta sacra ai tijani, in cui si svolge l'annuale pellegrinaggio in occasione del Gamu (la nascita del Profeta). Nella Tijaniyya la leadership è spartita tra diversi clan familiari; i due più importanti si trovano a Tivawan e a Kaolack. La Tijaniyya fino a poco fa era la confraternita maggioritaria in Senegal, ma ora appare superata dalla Muridiyya. In contemporanea alla diffusione della Tijaniyya in Senegal, sorse un movimento, i Layennes, fondato dal profeta Seydina Limamou Laye (1843-1909), nato nel villaggio di pescatori di Yoff (vicino a Dakar). Tale villaggio è abitato dai Lebou, tanto che tale confraternita è divenuta un tutt'uno con questa etnia, e anche per questo il suo peso appare molto ridotto.

<sup>12</sup> FIGA, Adriana, *Dakar e gli ordini sufi. Processi socioculturali e sviluppo urbano nel Senegal contemporaneo*. Roma, Bagatto Libri, 2000, p. 27.

<sup>13</sup> PACE, E., *Sociologia dell'islam*, op. cit.

<sup>14</sup> FIGA, A., *Dakar e gli ordini sufi*, op. cit.

Infine si ebbe la Muridiyya (da "mourid", ossia "colui che vuole, aspirante"), l'unica tariqa schiettamente senegalese. Tale confraternita è in continua espansione, specie tra i Wolof. Il fondatore della Muridiyya è il wolof Ahmadou Bamba, che introdusse tale tariqa in Senegal intorno agli anni '80 del XIX secolo. Nel 1887, Bamba fondò il villaggio di Touba, meta di pellegrinaggio dei muridi durante il Gran Magal (in wolof "commemorare, rendere omaggio"), che si tiene il 18 del mese lunare di Safar, in ricordo del giorno in cui Allah comunicò a Bamba che le prove di fede erano finite.

Le confraternite senegalesi (specie la Muridiyya) hanno "riciclato" diversi aspetti della società wolof precoloniale. Il ricordare brevemente alcuni tratti di tale società aiuta a cogliere meglio come e in che misura essi hanno "contaminato" l'islam che si è diffuso in queste aree.

Il modello politico vigente nei regni wolof precoloniali era quello della regalità divina. La società era profondamente gerarchizzata e stratificata in ordini e caste professionali, tra cui i gor (la classe nobile degli uomini liberi), i neenyo (la classe degli artigiani), i griots (cortigiani e adulatori di mestiere), e gli schiavi. Vigeva la convinzione che ad ogni classe corrispondessero alcuni attributi caratteriali: i nobili erano tenuti a mostrare coraggio, nobiltà d'animo e generosità, anche tramite una prodigalità nei confronti dei neenyo, consuetudine (ancora oggi diffusa) che appare strettamente collegata all'etica dell'onore tipica delle società wolof e tukolor. Gli uomini d'onore venivano chiamati samb lingeur, erano temuti e rispettati e dovevano riunire nella stessa persona le qualità del borrom bayré, cioè di un uomo dalla grande reputazione, con quelle del borrom barké, ossia di detentore della baraka (un carisma magico, una grazia), concetto che nella cultura senegalese riveste un'importanza eccezionale. A capo del ker, unità socioeconomica corrispondente alla famiglia estesa, c'era il boroom ker, l'uomo più anziano del lignaggio, al quale i dipendenti del ker dovevano obbedienza assoluta. Tra i Wolof il lavoro agricolo era esaltato, tanto che era diffusa una pluralità di competizioni, che terminavano con l'elezione di un "campione", il quale acquisiva grande prestigio e il diritto di sposare una ragazza di sua scelta.

Oltre al senso dell'onore e ad una stratificazione della società su base gerontocratica e gerarchica, la tradizione wolof è connotata dal pacifismo, dalla dialettica dell'integrazione, dalla muñ (la pazienza, la perseveranza, la tenacia) e da una filosofia quasi fatalista (espressa dalla massima "Mbir Fi la", "è così che succede"). Un altro valore molto importante è costituito dalle relazioni umane; una massima molto diffusa in lingua wolof recita infatti: «*la povertà non è il fatto di essere sprovvisto di vestiti, bensì è veramente povero colui che non ha nessuno su cui contare*»<sup>15</sup>. Di qui

<sup>15</sup> FIGA, A., *Dakar e gli ordini sufi*, op. cit., p. 222.

un altro valore profondamente radicato nella cultura popolare senegalese: la teranga, ossia l'ospitalità e la solidarietà. Questi valori sembrano essere tuttora presenti tra i senegalesi: nel preambolo del programma della Commissione Sociale dell'associazione senegalese della provincia di Venezia si legge ad esempio che «*la tradizione senegalese, basata sulla "Teranga" (l'ospitalità) e sul "Diom" (senso dell'onore), ha condotto il senegalese a non sapere dire "no", a cercare sempre di andare avanti e a sfidare, se occorre, l'impossibile*».

Con il crollo dei regni wolof (in seguito all'arrivo dei colonizzatori francesi) e l'affermazione delle confraternite sufi, la connessione reschiavi, re-popolo sarà ripresa sul piano spirituale e sociale dal rapporto marabutti-talibe (maestri sufi-discepoli). Nella coscienza popolare i marabutti presero così il posto degli antichi samb lingeur, sostituendo le gerarchie tradizionali presenti nella società wolof precoloniale. Questo aspetto è particolarmente marcato nella Muridiyya, caratterizzata da una struttura rigidamente gerarchica. A differenza della Tijaniyya, confraternita a capo della quale, come abbiamo visto, vi sono diverse famiglie, la Muridiyya è infatti unita esclusivamente attorno alla figura carismatica di Ahmadou Bamba<sup>16</sup>. Il talibe, inoltre, deve tributare devozione ed obbedienza incondizionata al suo marabutto. Nella Muridiyya, inoltre, il Profeta viene descritto come una figura paterna, come un anziano rispettato e capace di risolvere ogni controversia nata in seno alla propria comunità, grazie all'età e all'esperienza accumulata, interpretazione che lo avvicina alla figura tradizionale del boroom ker. In questa confraternita sono poi particolarmente presenti altri due aspetti della società wolof precoloniale: la forte tensione etica e la perseveranza, nonché l'etica del lavoro, considerato un dovere verso la società. Uno dei versi più famosi di Bamba recita infatti: «*lavora come se dovessi vivere per sempre, e prega come se dovessi morire domani*». La figura di *shaykh Ibra Fall* diede origine ad una frangia liminale della Muridiyya (i Bay Fall), che esalta ulteriormente l'importanza del lavoro, fino a renderlo sostitutivo di tutti i precetti dell'islam.

### *L'autorganizzazione religiosa dei senegalesi in Veneto*

L'Italia ha cominciato ad essere interessata dall'immigrazione senegalese verso la seconda metà degli anni '80 del secolo scorso. I senegalesi in Italia alla fine del 2003 erano 47.762, ossia la decima naziona-

<sup>16</sup> I grandi *Kalifa* (capi supremi dell'ordine) della Muridiyya sono sempre stati scelti fra i discendenti di Ahmadou Bamba, che apparteneva al clan degli *Mbacke*. Come sintetizza efficacemente un intervistato, «*mentre la Muridiyya ha un solo albero, dal quale poi discendono tutti i rami, la Tijaniyya ha diversi alberi*».

lità per numero di presenze<sup>17</sup>. In Veneto, alla fine del 2002 i senegalesi erano quasi 4 mila (3.972 per l'esattezza), ossia la dodicesima nazionalità per numero di presenze. Di questi, la maggioranza si trovava nella provincia di Treviso, con 1.694 presenze ufficialmente censite<sup>18</sup>. I senegalesi che emigrano in Italia sono prevalentemente wolof, e, quindi, soprattutto muridi, presenti specialmente a Brescia (la "capitale" dei muridi in Italia, da essere soprannominata "Touba-Brescia"). I musulmani di questa nazionalità che frequentano le moschee non sono molti, e ancor più rari sono coloro che s'impegnano attivamente nell'organizzazione dei centri islamici. Tra i miei intervistati (in tutto sedici) vi è un solo caso: un senegalese tijan che fa parte di un'associazione composta prevalentemente di marocchini, che gestisce una "moschea" (ossia un magazzino adibito a moschea) a Oriago di Mira (VE). Questo dato è emerso anche in una ricerca condotta a livello nazionale<sup>19</sup>. Un'altra indagine, svolta in Veneto, ha inoltre messo in luce che il 54% dei senegalesi intervistati richiede una moschea, ma che «*si tratta di una moschea "dei" e "per" i senegalesi, dove riprodurre il proprio universo simbolico-religioso*»<sup>20</sup>.

Il fatto che la peculiarità dell'islam senegalese lo renda per certi versi un islam a sé emerge anche dal linguaggio usato. A parte il Magal, festività tipicamente muride, termini wolof sono usati anche per indicare festività che interessano tutti i musulmani della umma (la comunità dei fedeli): ecco allora che l'Aid-el-Fitr (festa di rottura del Ramadan) si trasforma in Korité, l'Aid-el-Kebir (festa del sacrificio) è conosciuto dai senegalesi come Tabaski, e l'Al-Mawlid-al-Nabawi (compleanno del Profeta) diventa il Gamu. Anche i Diola intervistati, musulmani ma non appartenenti ad alcuna confraternita, usano queste denominazioni.

La maggior parte delle energie "religiose" dei senegalesi è assorbita dai daa'ira, che sono associazioni religiose a carattere prevalentemente, ma non esclusivamente, urbano, che riuniscono tutti i discepoli di uno stesso shaykh che vivono nella stessa area. Comparvero nelle maggiori città del Senegal intorno al 1944-45, e sono il frutto di un notevole sforzo organizzativo da parte dei marabutti, teso a ricostruire le basi dell'unità e della solidarietà di villaggio dei discepoli emigrati nelle città (prima in Senegal e poi nei paesi d'emigrazione). In questi circoli, sui quali i marabutti, che continuano a rimanere saldamente ancorati al mondo rurale, esercitano solo un controllo indiretto, vi è un'organizzazione democratica: il presidente viene eletto e solitamente è presente una precisa struttura amministrativa, costituita da un vicepresidente, un segretario generale e un tesoriere. Il daa'ira «*sembra occupare uno spazio a metà tra la*

<sup>17</sup> CARITAS, *Immigrazione. Dossier Statistico*. Roma, Ed. Anterem, 2004.

<sup>18</sup> CARITAS, *Immigrazione. Dossier Statistico*. Roma, Ed. Anterem, 2003.

<sup>19</sup> ALLIEVI, Stefano, *Islam italiano*. Torino, Giulio Einaudi editore, 2003.

<sup>20</sup> PACE, E.; PEROCO, F., *L'islam plurale degli immigrati in Italia*, op. cit., p. 17.

*congregazione religiosa e il comitato laico di quartiere*<sup>21</sup>, ed è costituito da una spiccata vocazione sociale, cementando i legami tra i suoi membri ed incoraggiando il loro sostegno reciproco. I daa'ira svolgono infatti sia una funzione religiosa che una funzione sociale, ricreativa e di mutuo aiuto. Il seguente brano di intervista descrive esaurientemente le attività e il funzionamento dei daa'ira nei paesi d'immigrazione: «Ci ritroviamo una volta al mese, oggi da un membro A, domani da un membro B. Quando vengono si fa un po' di the, un po' di caffè, si beve un po', poi c'è un ordine del giorno. Per esempio, come primo punto leggiamo il Corano, come secondo parliamo della vita, della storia del nostro marabout, come terzo punto si prepara il Magal o si prepara il Gamu, poi come quarto punto parliamo dei nostri problemi. Per esempio, qualcuno può dire che la persona A dell'associazione ha sua figlia malata, non ha tanti soldi, allora prendiamo qualcosa dalla cassa... e ognuno aiuta [...] Abbiamo una tessera... una tessera con foto..., con dei regolamenti, per esempio se qualcuno si assenta tre-quattro domeniche paga cinque euro di multa. Poi ci sono altre relazioni sociali che si fanno dentro il daa'ira: per esempio sono un membro del daa'ira, un altro è un membro del daa'ira, siamo celibi e qualcuno ci dice conosco una donna, sposatevi... o hai un figlio, o una figlia, cerchiamo di metterli insieme, si sposano... c'è anche la rete familiare, sociale che è dentro... ci si ritrova tutti nel daa'ira, è un'associazione di aiuto, di conoscenza religiosa, di conoscenza familiare, di sostegno sociale... è tutto dentro per mettere sempre la gente insieme» (membro daa'ira tijan di Mestre).

Il prestito di denaro, i momenti ricreativi e di socializzazione dei propri problemi, che costituiscono pratiche trasversali a quasi tutte le associazioni senegalesi, sono state dunque riportate anche nei daa'ira, a dimostrazione di quanto l'"islam subsahariano" debba alla società tradizionale africana.

Chi dirige la riflessione e la preghiera all'interno del daa'ira sprona i connazionali ad essere rispettosi delle regole della società d'arrivo. Il daa'ira si configura così come una sorta di laboratorio di auto-formazione, in cui vengono riaffermati i valori tipici dell'islam "senegalesizzato" (ricordiamo che il pacifismo, il fatalismo e la dialettica dell'integrazione sono valori tipici della società wolof precoloniale).

Nei territori considerati, ci sono daa'ira di tutte le quattro confraternite principali: sia a Mestre che a Treviso, infatti, oltre che daa'ira mourid e tijan, sono presenti anche daa'ira layenne e qadiri. Le cariche all'interno dei daa'ira, a differenza di quelle delle associazioni senegalesi "laiche", sono fisse. I criteri di scelta sono di due tipi: competenza religiosa e rettitudine del comportamento, soprattutto per coloro che devono guidare la preghiera e la riflessione spirituale all'interno del daa'ira, e autorevolezza, derivante sia dall'età che dalla vicinanza ad una famiglia o ad un luogo di importanti

<sup>21</sup> FIGA, A., *Dakar e gli ordini sufi*, op. cit., p. 93.

marabutti, per cariche più onorifiche, come presidente, tesoriere o consigliere. Il tesoriere del daa'ira tijan di Mestre, ad esempio, è una figura importante all'interno della comunità tijan locale perché la sua famiglia è legata a quella di un importante marabutto di Tivawan, uno dei nipoti di Malick Sy (che è il rinnovatore della Tijaniyya in Senegal): *«Il ruolo che ho nel daa'ira tijan è un ruolo particolare, la mia famiglia in Senegal vive effettivamente con la famiglia di questo marabout, nello stesso quartiere di Tivawan... se per esempio si parlava del Vaticano, io posso dire che la mia famiglia vive in Vaticano [...] Per quello che ogni volta che c'è un gran marabutto di quella famiglia tijan che deve venire a Venezia, io sono il punto di riferimento»* (tesoriere daa'ira tijan di Mestre).

I daa'ira si svolgono solitamente con cadenza mensile, quasi sempre il sabato o la domenica pomeriggio. La sede è la casa di qualche talibe, preferibilmente spaziosa e isolata (per non disturbare i vicini, con l'alto numero di persone e i canti rituali) o qualche luogo concesso da un'organizzazione o un'istituzione<sup>22</sup>.

I daa'ira sono in costante contatto con i marabutti in Senegal, e, quando vi è una festività particolare (come il Gamu o il Gran Magal), contribuiscono all'organizzazione inviando denaro nel paese d'origine. Si attivano inoltre per celebrare tali ricorrenze anche nella società d'arrivo. Nelle provincie di Treviso e di Venezia, ad esempio, i quattro daa'ira si ritrovano insieme per festeggiare il Gamu, festività che riguarda tutti i musulmani, ma che viene celebrata isolatamente dai senegalesi. Nel mestrino, il Gamu viene solitamente organizzato nella sede del PRC di Marghera, e a coordinare l'organizzazione dei quattro daa'ira vi è il presidente del daa'ira mourid di Mestre.

I daa'ira mourid del Veneto (circa 15), dal canto loro, hanno creato un coordinamento regionale. La "testa" di questa organizzazione è il daa'ira mourid di Conegliano<sup>23</sup>, il più grande del Veneto, tanto che il giorno del Magal, che da otto anni viene festeggiato dai muridi veneti tutti insieme, si è sempre tenuto nella provincia di Treviso, tranne nel 2004, in cui la cessata disponibilità di alcuni stabili trevigiani ha fatto optare per Vicenza. A detta del presidente del daa'ira mourid di Mestre, in occasione del Magal i daa'ira del Veneto arrivano a raccogliere circa 20-25 mila euro, che poi vengono inviati a Touba. L'efficace organizzazione mourid in Italia si basa su una comunicazione a piramide: Touba comunica con Brescia, che a sua volta passa l'informazione ad altre città.

<sup>22</sup> Il daa'ira mourid di Mestre, ad esempio, per un certo periodo si è tenuto nella sede del PRC di Marghera, e a Vicenza il daa'ira mourid e quello tijan si tengono, in giorni diversi, in una sala comunale.

<sup>23</sup> I principali responsabili del coordinamento veneto, infatti, provengono dal daa'ira di Conegliano.

I daa'ira si occupano anche dell'organizzazione delle "tournée" dei marabutti in Italia. I marabutti, infatti, così come vanno a visitare i loro daa'ira nelle città senegalesi, si recano anche all'estero. Queste visite sono finanziate dai talibe, che organizzano il viaggio e l'ospitalità del marabutto, il quale si reca nei daa'ira per raccogliere offerte per la realizzazione di opere o cerimonie, e per riaffermare i valori della confraternita ai fedeli, che sono i valori tipici dell'islam "senegalesizzato" già ribaditi all'interno dei daa'ira. Le "prediche" dei marabutti ai talibe, a qualsiasi confraternita appartengano, sono infatti sempre volte a ribadire la necessità di rispettare le regole del paese d'arrivo, lavorando onestamente e non svolgendo attività criminali. Come nota Schmidt, nei senegalesi «vi è un'estrema attenzione a preservare un'immagine della comunità quanto più onesta e affidabile possibile»<sup>24</sup>. I marabutti paiono così svolgere in parte la funzione di "guardiani" del comportamento retto dei propri talibe emigrati, al punto da andare a parlare con i rappresentanti istituzionali e delle forze dell'ordine per sondare l'immagine dei senegalesi nel paese d'arrivo e l'eventuale presenza di problemi, e, in caso affermativo, fare "una lavata di capo" ai talibe, i quali solitamente ascoltano molto le parole del marabutto. Il 21 settembre 2003, ad esempio, un marabutto tijan ha incontrato i senegalesi di Mestre in una sala comunale. Erano presenti anche senegalesi di altre città, tra cui Padova, Treviso, Conegliano. Questo marabutto ha ribadito: «sono andato alla questura, ho visto il prefetto, mi ha detto che i senegalesi stanno lasciando le borse false ma ci sono ancora..., da oggi non voglio più vedere questo, lasciate le borse false..., e per quello ci sono persone che hanno ascoltato il marabout e che hanno preso una licenza per vendere le borse non contraffatte» (membro daa'ira tijan Mestre).

I valori senegalesi della "cuginanza" fra diversi e della tensione verso l'unità e verso il mantenimento di buone relazioni agiscono anche in questo campo, spingendo al non-conflitto tra confraternite. Una senegalese qadiri, ad esempio, ha detto di recarsi tutti gli anni al Magal che si svolge a Trieste. Ahmadou Bamba, del resto, è una figura carismatica anche per i senegalesi appartenenti ad altre confraternite, che ne riconoscono l'autorità<sup>25</sup>.

Anche se i senegalesi affermano con convinzione che fra le diverse confraternite ci sono ottimi rapporti, comunque, l'appartenenza ad una confraternita piuttosto che ad un'altra (o piuttosto che a nessuna) un ruolo ce l'ha nella determinazione delle dinamiche infra-politiche<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> SCHMIDT DI FRIEDBERG, Ottavia, *Islam, solidarietà e lavoro. I muridi senegalesi in Italia*. Torino, Ed. della Fondazione Giovanni Agnelli, 1994, p. 186.

<sup>25</sup> PIGA, A., *Dakar e gli ordini sufi*, op. cit.

<sup>26</sup> Il concetto di sfera "infra-politica" di azione degli immigrati designa le forme di mobilitazione "invisibili" perché rivolte all'interno del proprio gruppo, mentre la sfera "politico-organizzativa" indica le attività rivolte verso l'esterno, mirate ad influenzare l'agenda politica (BOUSETTA, Hassan, *Institutional theories of immigrant*

I muridi, ad esempio, sono caratterizzati da una coesione interna superiore a quella degli altri talibe, e da alcune caratteristiche (forte tensione etica, senso della gerarchia), che li rendono portatori di un'identità peculiare, nella quale non si riconoscono gli altri senegalesi. Pur nel continuo ribadire che l'appartenenza alla confraternita non ha importanza, infatti, più di un senegalese tijan si è fatto sfuggire commenti critici nei confronti dei muridi, riguardanti un certo "fanatismo" dei primi e la loro eccessiva dipendenza dal proprio marabutto. Il fatto che un'associazione senegalese di Treviso, per quanto laica e distinta dal daa'ira, sia composta prevalentemente da muridi, ha allontanato alcuni senegalesi provenienti dalla Casamance e di etnia diola, musulmani ma non appartenenti ad alcuna confraternita sufi, che risiedono a Conegliano Veneto, costituendo un ulteriore motivo alla loro decisione di creare un'associazione da soli.

La forte unità dei muridi e il verticismo che connota questa confraternita si rispecchia in una grande capacità organizzativa e in un'organizzazione molto strutturata. La forte identità, coesione e tensione etica dei mourid<sup>27</sup> li porta ad avere un islam ancora più "a sé" all'interno dell'islam senegalese, tanto che uno dei progetti dei muridi veneti è costruire uno stabile per riunirsi.

Se si è verificata qualche collaborazione da parte tijan con musulmani maghrebini, le affermazioni di maggior "purezza" dell'islam senegalese sono venute proprio da muridi: «Quando si parla dell'islam, molti pensano solo agli arabi... Invece il vero islam, quello D.O.C., di sangue puro, io sono sicuro che al 99% è quello dei senegalesi. Perché non bevono, non rubano, lavorano onestamente, non tradiscono... i veri musulmani sono così» (membro daa'ira mourid di Treviso).

La diffidenza dell'"islam nero" in generale, verso l'islam arabo è un fenomeno generalizzato, riscontrato in Italia<sup>28</sup> e all'estero<sup>29</sup>, e pare affondi

*ethnic mobilisation: relevance and limitations*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», (26), 2, aprile 2000, pp. 229-245).

<sup>27</sup> Si veda ad esempio la testimonianza del coordinatore daa'ira mourid del Veneto: «[...] Questa funzione di spingere le persone sulla retta via è più forte nel muridismo, perché i muridi quando ricevono un messaggio solo Dio ti può frenare, ma nella loro volontà devono cercare di farlo».

<sup>28</sup> Un articolo apparso su "La Repubblica" mette in luce come «in Italia, l'Allah mourid sembra andare più d'accordo col Dio cattolico che con l'Allah arabo e sunnita. Infatti i senegalesi, come in genere i musulmani neri, sposano italiane, mai musulmane arabe; e i mourid intrattengono buoni rapporti con alcuni vescovadi ma non con gli imam arabi e sunniti, che in genere li ritengono eretici. A loro volta i mourid considerano gli arabi cattivi musulmani [...] Nella percezione dei mourid gli arabi restano razzisti, perciò incapaci di seguire il vero Islam, che ruota attorno ai valori di eguaglianza, giustizia e dignità del lavoro predicati da Ahmadou Bamba» (RAMPOLDI, G., *Islam d'Italia*, op. cit.).

<sup>29</sup> La sociologa Catherine Wihtol de Wenden, ad esempio, conferma l'esistenza di questo fenomeno anche in Francia (seminario al Dipartimento di Sociologia di Padova, 21 giugno 2004).

le sue radici nell'epoca in cui gli arabi organizzavano il commercio di schiavi neri (tra cui senegalesi). Tale diffidenza è senz'altro rinforzata nei muridi anche dalla particolare tensione etica che li contraddistingue, e che aumenta la percezione di essere gli unici a incarnare i valori autentici dell'islam.

## *I bangladesi*

### *Religione e società in Bangladesh*

Il Bangladesh contemporaneo occupa la parte orientale di una regione conosciuta in passato come Bengala, la cui storia, fino a sessant'anni fa, è legata a quella dell'intero subcontinente indiano. Si tratta di un'area che ha conosciuto per un lungo periodo la dominazione straniera: prima Moghu'l, poi inglese e successivamente (per ciò che concerne il Bengala orientale) pakistana. Nel 1947, infatti, quando gli inglesi lasciarono il subcontinente indiano, venne deciso di dividere gli ex-possedimenti inglesi in due Stati, costituiti sui criteri religiosi: l'attuale India, a maggioranza hindu, e gli attuali Bangladesh e Pakistan, a maggioranza musulmana, che vennero riuniti in un unico stato, con il nome rispettivamente di Est Pakistan e West Pakistan. La regione del Bengala, pur avendo in comune lingua, tradizione e cultura, venne dunque divisa: il Bengala Orientale, a maggioranza musulmana, divenne l'Est Pakistan, e il Bengala occidentale, a maggioranza hindu, rimase all'interno dell'India, con il nome di West Bengala.

Il Pakistan, così creato, era diviso in due aree (Est e West Pakistan) separate da 1.500 chilometri di territorio indiano e da differenze etniche, linguistiche e culturali<sup>30</sup>. Il West Pakistan, pur rappresentando la minoranza della popolazione, deteneva il potere quasi assoluto su ogni tipo di decisione.

Nel 1952, alla decisione del West Pakistan di imporre l'uso della propria lingua (l'urdu) all'intero Stato, un gruppo di studenti bangladesi, appartenenti al Language Movement, si ribellarono e vennero uccisi dai militari del West Pakistan. Era il 21 febbraio, giornata che divenne poi "storica" all'interno della memoria collettiva dell'attuale Bangladesh, con il nome di Shaheed Dibosh (giorno dei martiri della lingua). La repressione degli studenti "martiri" non spense però il crescente sentimento nazionalista nell'Est Pakistan, che, al contrario, sfociò in un movimento vero e proprio, l'Awami League, capeggiato da Mujibur Rahaman.

La guerra del 1971 terminò con l'indipendenza del Bangladesh (letteralmente "terra del popolo che parla bengali"). Nel gennaio del 1972 Mujibur Rahaman venne proclamato primo ministro del neonato Stato del

<sup>30</sup> QUATTROCCHI, Patrizia et al., *Il fenomeno migratorio nel comune di Monfalcone. Il caso della comunità bengalese*. Gradisca d'Isonzo, tipografia La Grafica, 2003.

Bangladesh. Fu adottata una Costituzione che prevedeva un regime di democrazia parlamentare, e principi basilari del nuovo Stato vennero dichiarati la democrazia, la laicità, il socialismo e il nazionalismo. I numerosi problemi che il governo si trovava a fronteggiare dopo la guerra, però, diedero presto vita ad un malcontento generalizzato. La politica degenerò in una grande confusione, e nel paese cominciarono a serpeggiare la rivolta e i movimenti politici armati.

Nel 1975, con un attentato che vide anche l'appoggio della CIA, preoccupata dalla piega socialista che aveva preso il neo-governo, il presidente Rahman venne ucciso e, dopo una serie successiva di colpi di stato, emerse come uomo forte il generale Ziaur Rahman, che fondò il partito nazionalista BNP (Bangladesh Nationalist Party).

Il BNP vinse le elezioni del 1978, e l'Awami League (AL) andò all'opposizione. L'eredità di Mujibur, che aveva condotto il popolo bangladesese ad una guerra di liberazione combattuta per difendere la cultura secolare (quindi laica e popolare) bengalese, con l'avvento di Ziaur venne in parte tradita: il leader del BNP introdusse nel preambolo della Costituzione la frase «nel nome di Allah» in arabo, e tolse l'interdizione alla formazione di partiti politici di ispirazione religiosa.

Ziaur venne assassinato nel 1981, in seguito ad un altro colpo di stato che portò al potere il generale Hossein Mohamed Ershad, leader del neonato Jatiya Party. Con Ershad il paese si allontanò ancora di più dalla cultura laica e secolare che era al suo fondamento: nel 1988 l'islam viene dichiarata religione di Stato.

Nel 1991 il generale venne destituito, e da allora si sono alternati al potere BNP e AL. Dal 2001 è al potere il BNP, all'interno una coalizione che comprende anche il Jatiya Party e i due partiti islamici Jamaat-Islami e Islami Oikko Jot.

L'incapacità della classe politica locale di risollevare il paese dopo la conquista dell'indipendenza è all'origine di quella che un testimone privilegiato ha definito «cronica crisi d'identità dei bangladesi», e che costituisce un fattore cruciale per comprendere le dinamiche interne al Bangladesh contemporaneo. Il popolo bangladesese, infatti, che si era ribellato al West Pakistan in nome di un orgoglio nazionalistico e "secolare", basato prevalentemente sulla difesa della propria lingua, ha poi dovuto fare i conti con il fallimento delle promesse di riscatto del paese. Al fervido orgoglio linguistico, perciò, si è in parte sovrapposta un'altrettanto fervida adesione all'islam. Il popolo bangladesese, in definitiva, appare come «un popolo di calpestati dalla storia, che in un mondo nel quale vengono proclamati i valori dei diritti umani e democratici, è ancora terribilmente disorientato» (cooperante Ong), e che è alla ricerca di una propria identità, precedentemente negata da secoli di dominazione straniera, e tuttora resa difficile dalla persistenza di meccanismi

anti-democratici all'interno della società e dalla giovanissima età di questo Stato. I bangladesi, infatti, non avendo una tradizione di autogoverno alle spalle, sono per ora succubi dei meccanismi che hanno ereditato dal passato, e si aggrappano a tutto ciò che può costituire fonte di identificazione, alla lingua come alla religione.

L'islam fece la sua prima comparsa nella regione del Bengala a cavallo tra l'VIII e il IX secolo, quando iniziarono le prime incursioni dei turchi musulmani. Nel XVI secolo il monarca Babur, della dinastia dei Moghu'l (mongoli), unì il Bengala al resto del suo impero, e, a partire da questo periodo, tutta l'area fu interessata dalla conversione di massa all'islam (i primi capi Moghu'l si erano a loro volta convertiti all'islam sunnita nel 1250). Attualmente i musulmani in questo paese sono circa l'83%, seguiti da un 16% circa di hindu e da minoranze buddhiste e cristiane.

Uno studioso dell'islam asiatico sostiene che quando l'islam arrivò nel subcontinente indiano, trovò una società profondamente marcata dal sistema delle caste, e che *«la società musulmana locale è nata dal rapporto di un nucleo d'immigrati con le caste, o, più spesso, con dei segmenti di caste indù convertite all'islam. Si ha così una versione islamica del sistema delle caste»*<sup>81</sup>. Anche nel Bangladesh, nonostante l'eredità del sistema castale e gerarchico di derivazione induista (rinforzato dalla dominazione coloniale inglese) sia negata dai più, sulla scorta di un'islamizzazione crescente del paese che diffonde il principio di uguaglianza, la sua presenza è evidente: *«Per quanto riguarda le caste, queste, in senso stretto, sono solo hindu. I musulmani non hanno caste e addirittura si vantano, di essere uguali perché il loro "profeta" diceva così. Purtroppo a me manca il riferimento di musulmani di altri Stati, però quello che ti posso dire a riguardo dei musulmani bangladesi è che di gerarchizzare qui non possono fare a meno. Tutto è gerarchizzato e loro quando si confrontano con un altro sanno perfettamente calcolare chi è più in alto o in basso e dove deve stare nei tuoi confronti. Quali sono i criteri? I soldi naturalmente e cioè lo stato sociale. Io penso che anche se le caste non ci sono hanno lasciato un'influenza enorme su questo popolo, ma quello che poi ha fissato il tutto è stato il modello coloniale inglese ed il modo di vivere dei "shaeb". "Shaeb" era il modo in cui i locali si rivolgevano agli inglesi, in particolare se erano loro servitori. Ma ancora oggi lo si sente in giro, ed è così che spesso quelli che si trovano "sotto" si rivolgono agli stranieri e ai potenti/influenti. Il modello coloniale inglese di bianco/nero = superiore/inferiore era infatti una specie di continuazione del sistema a caste, che ora continua ad esercitare un'enorme influenza in tutti gli aspetti della società. Il ricco sta sopra ed il pove-*

<sup>81</sup> GABORIEAU, Marc, *L'islam indiano*. In: FILORAMO, Giovanni (a cura di), *Atlante delle religioni*. Torino, Utet, 1996, pp. 160-161.

ro sta sotto lo serve e lavora. È l'essere potenti che conta, perché essendo potente si può dominare gli altri. Questo modello lo vedi dappertutto [...] È vero poi che non hanno il cognome, però spesso si danno dei titoli per distinguersi dagli altri. Per esempio i Chowdhury o i Sheikh [come la leader dell'AL Sheikh Hasina, ndA] sono cognomi di prestigio, e chi ce l'ha lo dichiara dappertutto. I Chowdhury sono come una casta, e probabilmente originariamente era una famiglia usata dagli inglesi per portare avanti i loro affari» (cooperante Ong).

L'accettazione dell'autorità di chi "sta in alto" permea in profondità il sistema sociale su cui si innesta il Bangladesh contemporaneo, in virtù del «[...] discorso di guru/shisso (= maestro / discepolo), così forte nella cultura sud asiatica. Uno sceglie un maestro e gli rimane fedele per tutta la vita» (cooperante Ong).

A livello politico, tutto questo si traduce nell'emersione di leader che non vengono scelti in base ai contenuti dei loro programmi politici, bensì in base al carisma che deriva loro da diversi fattori, tra cui la famiglia di provenienza. Questo è all'origine del fenomeno dinastico in politica, in India come in Bangladesh, e della "divinizzazione" dei politici, tipica dell'India. La "storica" opposizione tra BNP e AL in Bangladesh, infatti, non dipende da una divergenza ideologica, pure in parte presente agli albori (l'impostazione secolarista di Mujibur contro quella più filo-islamica di Ziaur), bensì da un'opposizione cronica tra le due famiglie rivali. Il libero gioco democratico è così vanificato da una tradizione che adotta criteri di scelta "altri" rispetto al programma politico.

### *L'autorganizzazione religiosa dei bangladesi in Veneto. Il caso di Mestre*

I bangladesi, che hanno alle spalle una "storica" immigrazione in Inghilterra (in prevalenza bangladesi provenienti dalla regione del Sylhet), hanno cominciato ad arrivare in Italia negli anni 1990. Quest'immigrazione recente è però caratterizzata da alti tassi di crescita: i bangladesi in Italia al 31.12.2003 erano la ventesima nazionalità per numero di presenze, che ammontano a 32.391<sup>32</sup>, e a circa 60.000 secondo stime ufficiose (interne alla comunità bangladesa). Circa la metà dei bangladesi presenti in Italia è originaria del distretto di Shariatpur.

La presenza dei bangladesi in molte città venete fa sì che in questa regione tale nazionalità occupi una posizione più rilevante che a livello nazionale, attestandosi al settimo posto, con 4.733 presenze "ufficiali" al 31.12.2002<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> CARITAS, *Immigrazione. Dossier Statistico*. Roma, Ed. Anterem, 2004.

<sup>33</sup> CARITAS, *Immigrazione. Dossier Statistico*. Roma, Ed. Anterem, 2003.

Il fatto che i bangladesi siano connotati da un'identità collettiva tardiva e fragile, fa sì che essi siano particolarmente preoccupati di preservarla e rafforzarla. Ecco perché tra le loro esigenze più importanti nelle terre di emigrazione vi è quella di organizzare corsi di lingua bengali per i propri figli<sup>34</sup>, e perché i festeggiamenti delle ricorrenze nazionali, in cui vengono ribadite e "sacralizzate" (in senso durkheimiano) le radici della propria nazione, vengono organizzati spesso e richiamano ogni volta centinaia di bangladesi.

Anche, ma non solo, per la volontà di proteggere la propria identità collettiva, i bangladesi appaiono caratterizzati da una ricchissima e complessa attività infra-politica. In tale attività vengono riprodotte dinamiche conosciute nel proprio paese: forte peso del clan familiare, società gerarchica, divisione in gruppi (spesso provenienti dallo stesso distretto) che ruotano intorno a un leader. Il bangladesi in Italia si trova così inserito, più di altri immigrati, all'interno di una fitta trama di vincoli ed obblighi, derivanti dalla sua collocazione all'interno di «gruppi di interesse»<sup>35</sup>, che definisce il suo status e le sue responsabilità. Tale trama si snoda su scala locale, nazionale e sovranazionale: la struttura gerarchica della società bangladesi contribuisce al mantenimento di reti densissime fra i bangladesi in Italia e con la loro terra d'origine, reti che si ritrovano anche all'interno delle associazioni nazionali e dei raggruppamenti politici.

L'importanza dell'appartenenza ad un gruppo e il peso del "collettivo" (che per i bangladesi fa più spesso rima con "autorità" che con "solidarietà") nonché l'influenza del modello "comunitarista" inglese (esempio "storico" che influenza il comportamento dei bangladesi in Italia), contribuiscono ad un insediamento che tende a formare enclaves territoriali (che tendono a ricostituire nella terra di emigrazione il "clan familiare allargato") e realizzare dinamiche autoreferenziali, sia nei confronti degli autoctoni che degli altri immigrati.

Nei confronti di questi ultimi, i rapporti dei musulmani bangladesi della terraferma veneziana con l'associazione islamica di Mestre danno l'idea di come la "bengalesità" contribuisca a distanziare in parte anche gli immigrati di questa nazionalità dagli altri musulmani della umma.

<sup>34</sup> La questione della lingua è uno dei bastioni principali dell'identità collettiva dei bangladesi. Questo fatto è facilmente comprensibile, se si pensa che il ruolo della lingua, come tratto indistinguibile e non negoziabile della propria identità, è stato un elemento fondamentale nella lotta per l'indipendenza dal Pakistan.

<sup>35</sup> COHEN, Abner, *La lezione dell'etnicità*. In: MAHER, Vanessa (a cura di), *Questioni di etnicità*. Torino, Rosenberg&Sellier, 1994. L'utilizzo di questa nozione in riferimento ai bangladesi si trova in: QUATTROCCHI, P. et al., *Il fenomeno migratorio nel comune di Monfalcone. Il caso della comunità bengalese*, op. cit.

La moschea di Mestre (ricavata in un garage vicino alla stazione ferroviaria) è gestita da un'associazione culturale islamica, una onlus iscritta all'albo comunale ma non facente parte dell'Ucoii (Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia). Il fondatore dell'associazione, un architetto libanese che risiede da vent'anni nel veneziano e che si occupa da diverso tempo delle questioni collegate all'islam, è piuttosto conosciuto nel territorio, dov'è identificato come il responsabile della comunità musulmana di Mestre.

Il massiccio arrivo dei bangladesi nell'area di Mestre e Marghera negli ultimi anni ha però messo seriamente in discussione la sua leadership in campo religioso, che da questo gruppo nazionale non viene riconosciuta. I bangladesi infatti, a loro detta non al corrente dell'esistenza dell'associazione islamica, hanno creato un proprio "comitato per la moschea", con il compito di gestire l'islam dei musulmani bangladesi e di raccogliere soldi per costruire una moschea. Quando si sono recati in comune per registrare il comitato come associazione, però, è stato loro risposto che a Mestre c'è già un'associazione musulmana, e sono stati invitati a contattare il suo responsabile. I bangladesi, costretti ad accettare, sin dall'inizio non sono parsi entusiasti di mescolarsi con gli "arabi".

I bangladesi cominciano a collaborare con il presidente dell'associazione islamica, il quale, a loro detta, li convince a consegnargli i soldi che i bangladesi avevano raccolto negli anni per la moschea, ma non li include nella lista dei membri del comitato esecutivo dell'associazione, che restano tutti arabi. Oltre che per le presunte pretese egemoniche, i bangladesi non riescono ad accettare il presidente dell'associazione islamica di Mestre come responsabile organizzativo dell'islam anche per sue supposte carenze personali e religiose, e perché vogliono un imam che parli bengali. Il tentativo di cogestione araba-bangladesa dell'islam, peraltro imposto dall'esterno, fallisce perciò sul nascere: «*Poi i bangladesi hanno deciso, va bene, abbiamo perso i soldi, ma non andiamo più dietro a loro, facciamo un'altra moschea con nostri soldi [...] abbiamo detto a G.B. [responsabile ufficio immigrati del comune di Venezia] che noi vogliamo agire separatamente*» (membro comitato musulmano bangladesa).

Il "separatismo" dei musulmani bangladesi suscita il risentimento del responsabile dell'associazione islamica, che accusa a sua volta i bangladesi di comportamenti scorretti. Il contrasto arriva al suo culmine durante l'Aid-el-kabir del 2004: lo spazio (una palestra di Marghera) che l'associazione islamica aveva chiesto per le preghiere del mattino<sup>36</sup>, è stato successivamente chiesto per lo stesso motivo anche da altre due

<sup>36</sup> I musulmani celebrano l'Aid-el-kabir (festa del sacrificio) con preghiere mattutine, seguite da un pranzo con i parenti, in cui viene mangiato un montone sgozzato secondo una cerimonia rituale.

associazioni, entrambe bangladesi<sup>37</sup>. Il comune si trova a dover mediare fra tre gruppi in contrasto tra di loro, e decide di concedere lo spazio a tutti e tre, organizzando "turni di preghiera": «Praticamente quella palestra, con la mia presenza perché ho dovuto fare io mediazione fisica, è stata aperta e sono stati fatti dei turni di preghiera per tutti [...] Questo è uno degli esempi delle difficoltà di mettere insieme esigenze diverse: i bangladesi dicono "noi vogliamo uno spazio di preghiera per noi perché il commento del Corano lo facciamo nella nostra lingua". Gli altri invece dicono "no, dovete farlo con noi". Alla fine siamo arrivati a una soluzione mediata, che chi si considera rappresentante di tutti gli islamici non ha accettato in maniera tranquilla [...] però i bangladesi che sono venuti erano più di 700, e gli altri erano 100-200, quindi c'è una questione di quantità, e poi c'è la questione che noi non possiamo dire chi è il rappresentante di una comunità religiosa» (G.B., responsabile ufficio immigrati comune di Venezia).

Dopo un'iniziale "forzatura" mirata a far confluire tutti i musulmani del territorio nell'unica associazione islamica presente, il responsabile dell'ufficio immigrazione comunale ha deciso di prendere atto delle fratture che attraversano l'islam locale, evitando di costringere i bangladesi all'interno dell'associazione islamica di Mestre.

## Conclusioni

Per situare i luoghi di preghiera della/e "comunità" musulmana/e a Mestre, in uno spazio geografico molto ridotto (la zona di Mestre e quella di Marghera più vicine alla stazione ferroviaria), troviamo: il garage adibito a moschea gestito dall'associazione islamica di Mestre, che rappresenta prevalentemente musulmani del Maghreb e Mashreq; la sala comunale di Mestre dove si è tenuto l'incontro col marabutto tijan venuto dal Senegal; la sede del PRC di Marghera che ospita il Gamu e che ha ospitato il daa'ira murid; una sala comunale di Marghera che i bangladesi, dopo aver rotto definitivamente con l'associazione islamica di Mestre, adibiscono a centro di preghiera; varie case di tijani e murid dove si tengono i daa'ira. Si tratta di luoghi contigui spazialmente, ma espressione di modi di vivere e praticare l'islam molto diversi tra di loro.

Il caso di Mestre non è isolato. A Brescia, per esempio, secondo il responsabile dell'ufficio immigrati del comune, vivono tre comunità islamiche, ciascuna con il suo modo di convivere con la città: una senegalese e mourid più disponibile al dialogo, una arabo-maghrebina e

<sup>37</sup> La faziosità estrema che connota la vita politica in Bangladesh si ripropone spesso anche nelle terre di emigrazione, dando vita alla creazione di due o più associazioni bangladesi in conflitto nella stessa città.

una pakistana molto riservata, quasi una società parallela. Questi tre gruppi non festeggiano mai insieme le due maggiori feste musulmane, che anzi scatenano rivalità accese per accaparrarsi i migliori luoghi pubblici<sup>38</sup>, analogamente a quanto accade a Mestre tra alcuni musulmani bangladesi e alcuni musulmani arabi.

È importante sottolineare come le frontiere che attraversano l'islam non siano affatto fisse e immutabili. Non si tratta infatti di gruppi monolitici, perché si possono trovare senegalesi e bangladesi che cooperano con altri musulmani nella gestione di centri di preghiera, ma anche arabi, senegalesi e/o bangladesi atei o appartenenti ad altre religioni, o comunque con modi molto diversi di percepire e vivere l'islam<sup>39</sup>.

D'altro canto è importante riconoscere l'esistenza di queste diverse anime dell'islam, cosa che, a livello di politiche sociali, pone problematiche concrete, come quella dei conflitti per gli spazi e per la rappresentanza. Questi conflitti, inevitabili nelle società multiculturali, non devono essere negati o nascosti, ma situati nella quotidianità della vita insieme, cercando di comprendere e valutare le ragioni originarie.

In questo senso un approccio, come quello del comune di Venezia, che non disconosce la complessità, evitando di forzare gli immigrati della stessa religione ad esprimere un rappresentante unico<sup>40</sup>, costituisce certo un valido esempio. Si tratta di un approccio piuttosto raro in Veneto. Un aspetto emerso da questa ricerca è infatti la tendenza, da parte di molti italiani che lavorano nel campo dell'immigrazione, ad "appiattare" (per scarsa conoscenza e/o per semplificazione) le diversità che esistono tra gli immigrati, cercando e creando "rappresentanti" degli immigrati di una stessa nazionalità e/o religione. Questa dinamica crea spesso effetti perversi, permettendo a qualche presunto rappresentante degli immigrati di approfittare di un ruolo che in realtà non riveste, e a qualche amministratore locale di mostrare alla cittadinanza come accolga le istanze degli immigrati, quando in realtà gli immigrati con cui interagisce non sono quelli rappresentati.

<sup>38</sup> RAMPOLDI, G., *Islam d'Italia*, op. cit.

<sup>39</sup> Alcuni senegalesi, per esempio, hanno riferito di non appartenere a nessuna confraternita, o di appartenervi ma di non frequentare i daa'ira. Questo mourid, per esempio, caratterizzato da una spiccata vocazione "universalistica" (collabora tra l'altro con un'associazione antirazzista italiana), considera i daa'ira quasi una forma di autoghettizzazione: «Sono mourid [...] però frequentare i daa'ira di solito io non lo faccio [...] È associazionismo, non è altro. Però è troppo ristretto, perché ci sono tanti daa'ira, ma diversi, e ognuno frequenta il suo, quasi per dire che il mio è meglio di altri... Per quello io non lo frequento: siamo tutti uguali» (senegalese membro Rete Antirazzista di Venezia).

<sup>40</sup> Si veda il modo in cui il responsabile dell'ufficio immigrazione ha gestito il conflitto tra i musulmani bangladesi e arabi a Mestre.

Questa dinamica, per quanto riguarda l'islam, è rafforzata negli ultimi anni dalla congiuntura internazionale post-11 settembre 2001, nella quale l'allarmismo crescente verso i musulmani spinge ulteriormente gli italiani a cercare in modo affrettato e a scopo "tranquillizzante"<sup>41</sup> interlocutori privilegiati all'interno del variegato mondo dell'islam d'immigrazione. Senza negare l'importanza di figure di mediazione tra gli immigrati musulmani e la società d'arrivo, questo articolo ha cercato comunque di dimostrare come sia importante cercare innanzitutto di conoscere concretamente la realtà dell'islam nel nostro paese, anche per poter valutare più lucidamente l'entità e il ruolo di queste figure di rappresentanza.

Riconoscere la complessità interna all'islam non significa addentrarsi troppo nel merito delle sue fratture interne, magari prendendo le parti dell'una o dell'altra "fazione". Al contrario, è opportuno che l'amministrazione locale resti *super partes* e si sforzi piuttosto d'implementare politiche che favoriscano l'interculturalità e la comunicazione fra le diverse anime presenti all'interno dell'islam locale. La creazione di spazi d'incontro e dialogo tra cittadini stranieri, e tra questi ultimi e gli italiani<sup>42</sup>, si rivela dunque una prassi ricca di potenzialità, specialmente all'interno delle città contemporanee, caratterizzate da un'«*esplosione delle differenze*» e dalla necessità di «*ridefinire un insieme di argomentazioni condivise*»<sup>43</sup> con il contributo di tutti.

CLAUDIA MANTOVAN

claudia.mantovan@unipd.it

Dipartimento di Sociologia -  
Università di Padova

<sup>41</sup> Diverse associazioni islamiche nei territori analizzati sono nate proprio per rispondere a questa richiesta da parte della società italiana. È il caso, per esempio, del Consiglio Islamico di Vicenza, sorto nell'ottobre 2002, che riunisce 6 dei 10 centri islamici presenti in provincia: «[...] Abbiamo pensato di rendere più formale la presenza degli immigrati di cultura islamica nella provincia di Vicenza anche per dare risposta alle istituzioni che chiedevano sempre "chi è che rappresenta questi immigrati?" [...] E non voglio nascondere un altro motivo per cui il Consiglio Islamico è stato formato: è proprio il tragico evento dell'11 settembre, e poi quello che è successo in Palestina, l'Intifada, o quello che sta succedendo adesso in Iraq... tutte queste tragedie rischiano di creare una frattura tra la comunità islamica, nella provincia di Vicenza e non solo, e gli italiani, che rappresentano l'Occidente in questo caso» (presidente Consiglio Islamico di Vicenza).

<sup>42</sup> Pure adottata dal comune lagunare, ad esempio in occasione di un progetto volto a incrementare la partecipazione politica degli stranieri e che ha comportato la realizzazione di forum territoriali.

<sup>43</sup> MELA, Alfredo, *Sociologia delle città*. Roma, Carocci, 1996, pp. 188 e 142.

## Abstract

If we adopt in a web style an including method, looking at the sense that a social actor assigns to his own action, we are going to point out the pluralism inside Islam, focusing on how Muslims positively understand and live their own religiousness in daily life. More precisely the subject of the article is how Muslims of some areas in Veneto feel their religiousness and their action in the public space and what kind of self organizing practices put into action in the local society. The analysis mainly focuses on two national groups: Senegalese and Bangladeshi. For every national group also some features of the society and religion of the country of origin are outlined. The article shows that both the Senegalese Muslims and the Bangladeshi Muslims have characteristics that keep partly at distance from the other Muslims of the umma reflecting also into a religious self organization mostly separate, also as for space. After having observed how these different essences of Islam could be considered remarkable challenges to the local administration, called to handle very serious problems linked to the unrest of getting spaces or representation, the author concludes suggesting how it is important to take note of this complexity inside Islam, instead of looking for reducing it trying to better manage it, as well as creating places and meeting occasions among "different" inside the town.



# Archivio storico dell'emigrazione italiana

Anno II, n. 1, 2006

## MODELLI DI EMIGRAZIONE REGIONALE DALL'ITALIA CENTRO-SETTENTRIONALE

Paola Corti, *Mobilità, emigrazione all'estero e migrazioni interne in Piemonte e Val d'Aosta*

Ferdinando Fasce, *Genova, la Liguria e i processi migratori. Un bilancio della ricerca*

Patrizia Audenino, *L'emigrazione dalla Lombardia*

Marco Fincardi, *Il lavoro mobile in Emilia e Romagna*

Emilio Franzina, *Memoria familiare e regione nelle migrazioni italiane al Brasile: appunti sul caso "padano-veneto" (1875-2005)*

Amoreno Martellini, *Marchemigranti. Storiografia d'emigrazione e istituzioni pubbliche nelle Marche*

Adriano Boncompagni, *L'emigrazione toscana*

Giuseppina Sanna, *L'emigrazione dalla Sardegna*

Michele Colucci, Matteo Sanfilippo, *L'emigrazione dal Lazio: il dibattito storiografico*

Paolo Franzese, *Emigranti e emigrazione a Napoli fra la fine dell'Ottocento e la prima guerra mondiale. Fonti documentarie, figure sociali e istituzioni*

### **L'EMIGRAZIONE INTERNA**

Giorgio Mezzalana, *L'immigrazione italiana in Alto Adige dagli anni Venti al secondo dopoguerra*

### **ARCHIVI**

Ferdinando Fasce, *Le fonti sulle migrazioni presso la Fondazione Storica Ansaldo*

### **MUSEI**

Anna Caprarelli, *Memoria e musei dell'emigrazione italiana in Belgio*

### **LAVORI IN CORSO**

Ernesto R. Milani, *L'Ecoistituto della Valle del Ticino e il Migration History Center di Cuggiono*

### **RASSEGNE**

Matteo Sanfilippo, *Emigrazioni: qualche spunto comparativo*

### **INTERVISTE - IN MEMORIA - SITI WEB - RECENSIONI**

## Italians' Global Migration: A Diaspora?\*

### Introduction

The emigration abroad of more than twenty-nine million Italians between 1861 and 1985 has been perhaps the most significant social phenomenon in Italy's post-unification history<sup>1</sup>. Italians scattered from adjoining France and Switzerland to antipodean Australia. The loss in population was so haemorrhagic that New York and Buenos Aires soon became home to more people of Italian birth and parentage than any city in Italy<sup>2</sup>.

The purpose of this article is to examine to what an extent the concept of diaspora offers a viable notion to understand the mechanics and dynamics of Italians' emigration abroad. After a review of the theoretical literature on diasporas in the field of migration studies, this article will analyze what characteristics of people's outflow from Italy suit this model and what features do not fit such a paradigm.

### The changing contents of the diaspora paradigm

In the last few years, as Rogers Brubaker has recently pointed out, there has been a «diaspora explosion» in academic and non-academic writings. The former only, however, are of interest to the discussion here. For instance, Brubaker has calculated that diaspora was a keyword for

\* A preliminary version of this article was presented at the third biennial conference of the Australasian Center for Italian Studies, *L'Italia globale: le altre Italie e l'Italia altrove*, Fondazione Cassamarca, Treviso, Italy, 30 June - 2 July 2005.

<sup>1</sup> SANFILIPPO, Matteo, *Tipologie dell'emigrazione di massa*. In: BEVILACQUA, Piero; DE CLEMENTI, Andreina; FRANZINA, Emilio (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana: Partenze*. Roma, Donzelli, 2001, pp. 77-94.

<sup>2</sup> BAILY, Samuel L., *Immigrants in the Lands of Promise: Italians in Buenos Aires and New York City, 1870-1914*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1999.

dissertations only once or twice per year in the 1970s, thirteen times in the 1980s but as many as roughly one hundred and thirty times in 2001 alone<sup>3</sup>. A specific scholarly journal, «Diaspora», was established in 1991 to circulate articles on peoples' global scattering<sup>4</sup> and the Taylor and Francis publishing group launched a book series by the name of "Global Diasporas" to the same end six years later.

The expression diaspora was originally applied to the ancient Greeks who had been driven from their homeland during the Peloponnesian War (431-404 B.C.) and subsequently extended especially to the Jews who went into exile after the destruction of the Second Temple of Israel by the Romans in 70 A.D. and sometimes to the Armenians who fled the Ottoman Empire to escape from genocide by Turkish authorities that took place in different waves between 1894 and 1916<sup>5</sup>. To Daniel J. Elazar, Jews are the epitome of a diasporic population because dispersion and separation from their homeland due to persecution was the leading feature of their experience between Assyrian King Nabuchodonosor's demolition of the First Temple in Jerusalem and the establishment of the state of Israel in 1948. In addition, in his view, Jews have managed to preserve their ethno-religious distinctiveness wherever they settled outside their homeland<sup>6</sup>. Yet Africans deported as slaves and their offspring have been added to the list of diasporic peoples since the mid 1960s<sup>7</sup>.

The resort to the term diaspora in recent scholarly literature has also extended beyond the sphere of populations undergoing forced relocation outside their homeland. A semantic as well as conceptual stretching of the meaning of diaspora in currently fashionable postmodern, transnational, and postcolonial studies have made it possible to use this interpretative category in order to explore the experiences of peoples other than the classic case studies of Greeks, Jews, Armenians, and – though to a lesser extent – African slaves.

<sup>3</sup> BRUBAKER, Rogers, *The «Diaspora» Diaspora*, «Ethnic and Racial Studies», XXVIII, 1, 2005, p. 1.

<sup>4</sup> TÖLÖLYAN, Khachig, *The Nation-State and Its Others: In Lieu of a Preface*, «Diaspora», I, 1, 1991, pp. 3-7.

<sup>5</sup> HOVANESSIAN, Martine, *La notion de diaspora: Usages et champ sémantique*, «Journal des Anthropologues», 72-73, 1998, pp. 11-30.

<sup>6</sup> ELAZAR, Daniel J., *The Jewish People as the Classic Diaspora: A Political Analysis*. In: SHEFFER, Gabriel (ed.), *Modern Diasporas in International Politics*. London, Croom Helm, 1986, pp. 212-257.

<sup>7</sup> IRELE, Abiola, *Negritude or Black Cultural Nationalism*, «Journal of Modern African Studies», III, 3, 1965, pp. 321-348; SHEPPERSON, George, *The African Diaspora – Or the Africans Abroad*, «African Forum», I, 2, 1966, pp. 76-93. See also HARRIS, Joseph (ed.), *Global Dimensions of the African Diaspora*. Washington, DC, Howard University Press, 1982.

Such a theoretical reevaluation has gradually gone beyond the mere use of the idea of diaspora as a tool to examine refugee communities outside their respective homelands<sup>8</sup>.

The use of this notion in research about immigration has not been without criticism<sup>9</sup>. By now, however, the category of diaspora has been referred to such disparate migrant peoples such as the Irish, Indians, Mexicans, and Poles<sup>10</sup>. Moreover the non-proselytizing nature of Judaism has eventually led to include the dispersed adherents of similar religious faiths that do not pursue conversions, such as Hinduism and Sikhism, among diasporas<sup>11</sup>. Scattered Muslims outside Islamic countries are now regarded as diasporic communities, too, especially in western Europe<sup>12</sup>.

Therefore, additional features have slowly replaced forced or traumatic migration and the condition of being stateless as the main characteristics that define diasporas. According to Robin Cohen, the editor of the «Global Diasporas» series mentioned first, a scattering of people outside their own native territory or the homeland of their ancestors makes per se a diaspora. In his view, such a concept cannot remain confined to the victim tradition and the different pull factors in the migration process must lead to a multifaceted typology of this phenomenon. Therefore, he has elaborated five models of diasporas on the basis of the different factors originating the dispersal of any given population: traumatic diasporas, trade diasporas, imperial diasporas, labor diasporas, and cultural diasporas. In particular, in order to transcend the Jewish archetype of forced migration as the epitome of diaspora, he has used the experience of African slaves and Armenians as case studies for victim diasporas, Indians during British colonial rule as an example of labor diasporas, British colonists themselves as a model for

<sup>8</sup> WAHLBECK, Östen, *The Concept of Diaspora as an Analytical Tool in the Study of Refugee Communities*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», XXVIII, 2, 2002, pp. 221-238.

<sup>9</sup> SOYSAL, Yasemin, *Citizenship and Identity: Living in Diasporas in Post-War Europe*, «Ethnic and Racial Studies», XXIII, 1, 2000, pp. 1-15.

<sup>10</sup> PERRY, John Oliver, *A Dialysis of Diasporan Difficulties*, «Journal of Contemporary Thought», 16, 2002, pp. 83-115; JACOBSON, Matthew, *Special Sorrows: The Diasporic Imagination of Irish, Polish, and Jewish Immigrants in the United States*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995; SMITH, Robert C., *Diasporic Memberships in Historical Perspectives: Comparative Insights from the Mexican, Italian, and Polish Cases*, «International Migration Review», XXXVII, 3, 2003, pp. 724-759.

<sup>11</sup> VERTOVEC, Steven, *The Hindu Diaspora: Comparative Patterns*. New York, Routledge, 2000; DUSENBERY, Verne A., *A Sikh Diaspora? Contested Identities and Constructed Realities*. In: VAN DER VEER, Peter (ed.), *Nation and Migration: The Politics of Space in the South Asian Diaspora*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1995, pp. 17-42; TATLA, Darshan Singh, *The Sikh Diaspora: The Search for Statehood*. Seattle, WA, University of Washington Press, 1999.

<sup>12</sup> SAINT-BLACAT, Chantal, *L'Islam de la diaspora*. Paris, Bayard, 1997; KASTORYANO, Riva, *Muslim Diaspora(s) in Western Europe*, «South Atlantic Quarterly», XCVIII, 1-2, 1999, pp. 191-202.

imperial diasporas, Chinese merchants in south-eastern Asia and Lebanese entrepreneurs in western Africa as instances of trade diasporas, and the Caribbean people with their network of music, religious creeds, and life-styles as a paradigm for cultural diasporas<sup>13</sup>.

Consequently, a single catastrophic event is no longer considered as being a prerequisite of diasporas. Geographical dispersion, orientation toward an imagined or real homeland, and the preservation of a distinctive identity of the immigrant communities abroad as opposed to the broader host societies are the core elements that describe diasporas in present-day scholarship<sup>14</sup>. As a result, for instance, the Greek diaspora has ended up spreading beyond dispersion in the Mediterranean in ancient times to include worldwide emigration in the twentieth century<sup>15</sup>. To Henry Goldschmidt, even relocation from Brooklyn to the suburbs of New York City metropolitan area makes a diaspora, providing that the residents share their recollections of their previous neighborhoods and regret losing them<sup>16</sup>.

The concept of diaspora has eventually extended beyond the notion of migration itself. People's mobility is no longer a prerequisite of such a model when the relocation of political frontiers or their redrawing replace the dispersal of individuals. Actually, scholarship has ended up regarding as diasporas also the separation across borders of ethno-national communities living in different states as in the case of a few eastern European minorities<sup>17</sup>.

## Italian emigration and diaspora studies

The magic spell of the diaspora paradigm has seized scholarship on Italian emigration, too. The reinterpretation of the notion of diaspora and the ensuing shift in perspective have implied that such a model might be applied to Italian emigrants as well. Actually, an increasing

<sup>13</sup> COHEN, Robin, *Global Diasporas: An Introduction*. Seattle, WA, University of Washington Press, 1997.

<sup>14</sup> BRUBAKER, R., *The «Diaspora» Diaspora*, art. cit., pp. 5-7; DUFOIX, Stéphane, *Les diasporas*. Paris, Presses Universitaires de France, 2003, pp. 21-34.

<sup>15</sup> CLOGG, Richard (ed.), *The Greek Diaspora in the Twentieth Century*. New York, St. Martin's Press, 1999.

<sup>16</sup> GOLDSCHMIDT, Henry, *Jews and Others in Brooklyn and its Diaspora: Constructing an Unlikely Homeland in a Diasporic World*. In: Proceedings from a two-day symposium held November 16-17, 2002 at Dickinson College, *Diaspora: Movement, Memory, Politics and Identity*. Carlisle, PA, Clarke Center at Dickinson College, 2003, pp. 43-52, cf. [www.clarkecenter.org/CONTENT/occasionalpapers/Diaspora.pdf](http://www.clarkecenter.org/CONTENT/occasionalpapers/Diaspora.pdf).

<sup>17</sup> MANDELBAUM, Michael, *The New European Diasporas: National Minorities and Conflict in Eastern Europe*. New York, Council of Foreign Relations Press, 2000.

number of scholars have turned to the term diaspora to refer not only to the geographical dispersion of people from Italy throughout the world since 1876, when official statistics began to be collected, but also to the resettlement of Italians beyond the Alps and across the Mediterranean in the decades or even the centuries that preceded such a mass outflow. To make just an example, eighteenth-century musicians who left the peninsula to get work with the various European sovereigns and aristocrats made a diaspora in the eyes of Reinhard Strohm<sup>18</sup>.

This emerging scholarly trend, however, has affected primarily studies on the period of mass migration. In 1992, George Pozzetta and Bruno Ramirez edited a collection of essays entitled *The Italian Diaspora: Migration across the Globe*<sup>19</sup>. Five years later, Pasquale Verdichio perceived Italian emigrants' nationalistic feelings as one of the main features of the diaspora of the Italian people<sup>20</sup>. In 2000, Donna R. Gabaccia chose *Italy's Many Diasporas* as the eye-catching title for her outline of emigrants' exodus from the peninsula and settlement abroad over the centuries<sup>21</sup>. Even to Rudolph J. Vecoli, the father of Italian-American studies, Italian mass emigration was a diaspora<sup>22</sup>. The Institute of Advanced Studies of the University of Western Australia in Perth also made a point of resorting to the word diaspora to identify the scattering of the Italian population abroad. When it organized a symposium on Italian worldwide emigration in 2003, the title was *Italian Diasporas Share the Neighbourhood*<sup>23</sup>.

The Italian-language translation of Gabaccia's volume reads rather plainly *Emigranti* (emigrants). But this choice for the title does not mean that Italian scholarship has been impervious to the new and inclusive use of diaspora as an analytical frame<sup>24</sup>. Indeed, the extensive reinterpretation of this concept has fascinated not only native English speakers but Italian scholars as well. For instance, to Maria Rosaria Ostuni, political exiles from the area of Biella were construed as a diaspora<sup>25</sup>. Luciano Trincia has

<sup>18</sup> STROHM, Reinhard (ed.), *The Eighteenth-Century Diaspora of Italian Music and Musicians*. Turnhout, Brepols, 2001.

<sup>19</sup> POZZETTA, George; RAMIREZ, Bruno (eds.), *The Italian Diaspora: Migration across the Globe*. Toronto, Multicultural History Society of Ontario, 1992.

<sup>20</sup> VERDICCHIO, Pasquale, *Bound by Distance: Rethinking Nationalism through the Italian Diaspora*. Madison, NJ, Fairleigh Dickinson University Press, 1997.

<sup>21</sup> GABACCIA, Donna R., *Italy's Many Diasporas*. Seattle, WA, University of Washington Press, 2000.

<sup>22</sup> VECOLI, Rudolph J., *The Italian Diaspora, 1876-1976*. In: COHEN, Robin (ed.), *The Cambridge Survey of World Migration*. New York, Cambridge University Press, 1995, pp. 114-122.

<sup>23</sup> See my review of the symposium in «Altreitalia», 27, 2003, pp. 131-132.

<sup>24</sup> GABACCIA, Donna R., *Emigranti: Le diaspore degli italiani dal Medioevo a oggi*. Torino, Einaudi, 2003.

<sup>25</sup> OSTUNI, Maria Rosaria, *La diaspora politica dal Biellese*. Milano, Electa, 1995.

similarly used the same category to describe Italian immigrant workers in Switzerland and Germany before World War I<sup>26</sup>. Likewise, in a much broader perspective but with reference to the United States, Maddalena Tirabassi has concluded that the ethnic revival of the 1970s and the web revolution of the 1990s have recently made Italian Americans aware of their diasporic condition<sup>27</sup>.

Indeed, diaspora has seemed to be a viable notion to understand the Italian experience especially in the case of the United States in the wake of the demise of the melting-pot model and the emergence of interpretations of ethnic history emphasizing cultural pluralism rather than either Anglo-conformity or acculturation<sup>28</sup>. In particular, the rejection of assimilation and the stress on ethnic persistence in historical and sociological scholarship since the mid 1960s have highlighted Italian Americans' maintenance of a national identity of their own, which is a component of a diaspora<sup>29</sup>. This latter concept has also replaced the old interpretation of emigration as rupture and uprooting that Oscar Handlin elaborated more than fifty years ago and Rudolph J. Vecoli began to criticize a decade and a half later<sup>30</sup>. With about sixteen million U.S. residents claiming Italian ancestry according to the 2000 federal census and the survival of some kind of personal and community interest in the country of their descent, Italian Americans seem to comply with the three paramount criteria – dispersion, homeland orientation, and connection to the motherland – in order to fully qualify for a diasporic status<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> TRINCIA, Luciano, *Emigrazione e diaspora: Chiesa e lavoratori italiani in Svizzera e in Germania fino alla prima guerra mondiale*. Roma, Studium, 1997.

<sup>27</sup> TIRABASSI, Maddalena, *Italian Cultural Identity: Italian Communities Abroad and Italian Cultural Identity Through Time*. In: JANNI, Paolo; MCLEAN, George F. (eds.), *The Essence of Italian Culture and the Challenge of a Global Age*. Washington, DC, Council for Research in Values and Philosophy, 2003, pp. 69-92.

<sup>28</sup> MARTELLONE, Anna Maria, *Trent'anni di studi su etnia e politica*. In: FANO, Ester (ed.), *Una e divisibile: tendenze attuali della storiografia statunitense*. Firenze, Ponte alle Grazie, 1991, pp. 163-169; OLSON, James Stuart, *The Ethnic Dimension in American History*. New York, St. Martin's Press, 1994, pp. 3-4; GJERDE, Jon, *New Growth on Old Vines: The State of the Field: The Social History of Immigration to and Ethnicity in the United States*, «Journal of American Ethnic History», XVIII, 4, 1999, pp. 40-65.

<sup>29</sup> KAZAL, Russel, *Revisiting Assimilation: The Rise, Fall, and Reappraisal of a Concept in American Ethnic History*, «American Historical Review», C, 2, 1995, pp. 437-471. For an extensive and insightful review of the developments of scholarship on Italian emigration, see SANFILIPPO, Matteo, *Problemi di storiografia dell'emigrazione italiana*. Viterbo, Sette Città, 2002.

<sup>30</sup> HANDLIN, Oscar, *The Uprooted*. Boston, Little, Brown, 1951; VECOLI, Rudolph J., *Contadini in Chicago: A Critique of The Uprooted*, «Journal of American History», LI, 3, 1964, pp. 404-417.

<sup>31</sup> U.S. BUREAU OF THE CENSUS, *Profile of Selected Social Characteristics: 2000*, table QT-02, 2002, cf. [www.factfinder.census.gov](http://www.factfinder.census.gov).

## The case against diasporic Italians

The existence of a diasporic Italian migration seems to be a "fait accompli" in present-day scholarship, especially in studies by U.S. historians about newcomers to the United States. Yet other elements point to the contrary. The nature of the push factors and the contents of Italian emigrants' orientation toward their homeland make diaspora a concept that is hardly applicable to the case of the exodus from Italy and the dispersion of her population abroad.

Scholars, especially those prone to the diaspora paradigm, have overemphasized the political dimension of Italian emigration. They have envisaged a worldwide community of Anarchists, Communists, and Socialists who nourished a transnational exchange of radical ideas among Italy, Argentina, Brazil, France, the United States, and other countries where these subversive exiles sought sanctuary from the authoritarianism of the post-unification liberal governments and the totalitarianism of the Fascist regime<sup>32</sup>. To them, one might add a bunch of nationalistic conspirators and patriots who fled the Italian peninsula in the wake of the failed struggles for its political unification during the Risorgimento decades<sup>33</sup>. These latter émigrés, however, were a minority<sup>34</sup>. Furthermore fascism was quite popular within Italian communities abroad, even among their working-class members, with the possible exception of settlements in France, until the outbreak of World War II<sup>35</sup>. A few Italian Fascists even sought sanctuary in Argentina and Brazil in the early postwar years<sup>36</sup>. Conversely, in

<sup>32</sup> TOPP, Michael M., *Those without a Country. The Political Culture of Italian American Syndicalists*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001; GABACCIA, Donna R.; OTTANELLI, Fraser M. (eds.), *Italian Workers of the World. Labor Migration and the Formation of Multiethnic States*. Urbana, University of Illinois Press, 2001.

<sup>33</sup> PELLEGRINO, Joanne, *An Effective School of Patriotism*. In: CORDASCO, Francesco (ed.), *Studies in Italian American Social History: Essays in Honor of Leonard Covello*. Totowa, NJ, Rowan and Littlefield, 1975, pp. 84-104; DURANTE, Francesco, *Italoamericana: Storia e letteratura degli italiani negli Stati Uniti, 1776-1880*. Milano, Mondadori, 2001, pp. 201-237.

<sup>34</sup> VECOLI, Rudolph J., *Negli Stati Uniti*. In: BEVILACQUA, Piero; DE CLEMENTI, Andreina; FRANZINA, Emilio (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana: Arrivi*. Roma, Donzelli, 2002, pp. 55-58.

<sup>35</sup> CANNISTRARO, Philip V., *Blackshirts in Little Italy: Italian Americans and Fascism, 1921-1929*. West Lafayette, IN, Bordighera, 1999; FRANZINA, Emilio; SANFILIPPO, Matteo (eds.), *Il fascismo e gli emigrati: La parabola dei Fasci italiani all'estero (1920-1943)*. Roma and Bari, Laterza, 2003; BERTONHA, João Fábio, *Italiani nel mondo anglofono, latino e germanico: Diverse prospettive sul fascismo italiano?*, «*Altitalia*», 26, 2003, pp. 40-62.

<sup>36</sup> BERTAGNA, Federica, *Fascisti e collaborazionisti verso l'America (1945-1948)*. In: BEVILACQUA, P.; DE CLEMENTI, A.; FRANZINA, E. (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana: Partenze*, op. cit., pp. 353-368; BERTAGNA, Federica, *Il movimento «Fede e famiglia»: La*

modern times, forceful emigration in the manner of African slaves was confined almost exclusively to the deportation of Italian workers to Germany after Italy's armistice with the Allies in World War II<sup>37</sup>.

In general, the great bulk of Italian emigrants were not forced into exile for political reasons – let alone for religious persecution, at least in modern times – but left their native land voluntarily to improve their economic conditions in such alleged countries of opportunity as the United States. In addition, Italian emigration did not occur in a relatively brief period of time under the pressure of irresistible forces causing traumas<sup>38</sup>. Rather, most Italians staggered their departures over a number of decades within carefully planned family strategies in the hope of making money abroad that they expected to spend after repatriation or planned to send their relatives in Italy not only to enable the latter to leave the country but also to purchase plots of land and other real estates there. Overpopulation, unemployment, land hunger, high taxation, and conscription were the leading push factors for a large majority of Italian emigrants. And great expectations, rather than catastrophe, marked the people's outflow from the peninsula<sup>39</sup>.

Voluntary departure under economic pressures rules out an Italian diaspora according to the classic paradigm of traumatic dispersion. But it does not in terms of the more recent reinterpretations. Gabriel Sheffer, for instance, has maintained that «*the highly motivated Koreans and Vietnamese toiling hard to become prosperous in bustling Los Angeles [...] are members of ethno-national diasporas*»<sup>40</sup>.

Nonetheless the troubled relationship between the emigrants and their native country hardly lets the revised diasporic model be applied to the case of Italian expatriates. Robin Cohen has contended that «*all*

*fuga di fascisti italiani in Sud America*, «900», 8-9, 2003, pp. 47-61; BERTAGNA, Federica; SANFILIPPO, Matteo, *Per una prospettiva comparata dell'emigrazione nazifascista dopo la seconda guerra mondiale*, «Studi Emigrazione», XII, 155, 2004, esp. pp. 540-547.

<sup>37</sup> KLINKHAMMER, Lutz, *Reclutamento forzato di lavoratori e deportazione di ebrei dall'Italia in Germania, 1943-1945*. In: PETERSEN, Jens (ed.), *L'emigrazione tra Italia e Germania*. Mandria, Lacaita, 1993, pp. 63-81.

<sup>38</sup> ROSOLI, Gianfausto (ed.), *Un secolo di emigrazione italiana, 1876-1976*. Roma, Centro Studi Emigrazione, 1978.

<sup>39</sup> FOERSTER, Robert F., *The Italian Emigration of Our Times*. New York, Russell, 1919; GRIBAUDI, Gabriella, *Emigrazione e modelli familiari*. In: MACRY, Paolo; VILLANI, Pasquale (eds.), *La Campania*. Torino, Einaudi, 1990, pp. 423-437; SCARTEZZINI, Riccardo; GUIDI, Roberto; ZACCARIA, Anna Maria, *Tra due mondi: l'avventura americana tra i migranti italiani di fine secolo, un approccio analitico*. Milano, Angeli, 1994; GIBELLI, Antonio, *La risorsa America*. In: GIBELLI, Antonio; RUGAFIORI, Paride (eds.), *La Liguria*. Torino, Einaudi, 1994, pp. 583-650; DE CLEMENTI, Andreina, *Di qua e di là dall'oceano: emigrazione e mercati nel Meridione (1860-1930)*. Roma, Carocci, 1999.

<sup>40</sup> SHEFFER, Gabriel, *Diaspora Politics: At Home Abroad*. New York, Cambridge University Press, 2003, p. 1.

*diasporic communities* [...] acknowledge that the "old country" [...] always has some claim on their loyalty and emotions»<sup>41</sup>. Yet Italy's belated achievement of political unification and ensuing delay in state building long prevented the development of a national consciousness among the people of the Italian peninsula including emigrants. In addition, the perception of the recently established Italian state as a hostile entity that confined itself primarily to levying taxes and drafting young men into the army – both major causes of expatriation – further curbed identification with the native country on the part of many Italian emigrants<sup>42</sup>. To most of them, therefore, Italy was not the homeland inspiring affiliation, values, and loyalty they regretted leaving, according to the diaspora model. Rather, upon arrival in their host countries, the newcomers' allegiance rested on their respective native regions, provinces or even villages. Italians' *campanilismo* – namely the attitude by which the sense of attachment does not extend beyond the earshot of the bell tower of one's hometown<sup>43</sup> – was initially replicated abroad. If any, therefore, the worldwide community that people of Italian origins established across national borders was less a single state-oriented collectivity than a series of different regional, provincial, and localistic communities that usually remained divided along subnational lines in social activities, residential areas, and even religious life<sup>44</sup>.

In countries that underwent more recent waves of mass immigration from Italy, localistic allegiances are still alive today among the people of Italian origin. In Australia, for instance, even nowadays, Italians' transnational relations with their ancestral land rest on networks based on their home villages and regions<sup>45</sup>. In Brazil, too, the reelaboration of the Italian immigrants' ethnic identity caused the revitalization of localistic senses of attachment<sup>46</sup>. *Campanilismo*, however, hardly resulted in village-oriented diasporas because members of the same families – let alone fellow villagers – living in different countries outside Italy seldom had contacts with one another and retained relations almost exclusively

<sup>41</sup> COHEN, R., *Global Diasporas: An Introduction*, op. cit. p. ix.

<sup>42</sup> MARTELLONE, Anna Maria, *Italian Mass Emigration to the United States, 1876-1930: A Historical Survey*, «Perspectives in American History», I, 1984, p. 173.

<sup>43</sup> MANCONI, Luigi, *Campanilismo*. In: CALCAGNO, Giorgio (ed.), *Bianco, rosso e verde: l'identità degli italiani*. Roma and Bari, Laterza, 2003, pp. 36-42.

<sup>44</sup> MALPEZZI, Frances M.; CLEMENTS, William M., *Italian-American Folklore*. Little Rock, AK, Augustus House, 1992, pp. 27-35.

<sup>45</sup> BALDASSAR, Loretta, *Tornare al paese: territorio e identità nel processo migratorio*, «Altreitalie», 23, 2001, pp. 9-38; IDEM, *Visits Home: Migration Experiences between Italy and Australia*. Melbourne, Melbourne University Press, 2001.

<sup>46</sup> SANTORO DE CONSTANTINO, Nuncia, *Italiani a Porto Alegre: l'invenzione di una identità*, «Altreitalie», 25, 2002, pp. 85-86.

with kinsfolk in their native land, as case studies for correspondence exchanges involving America and Australia have revealed<sup>47</sup>.

When emigrants or their offspring eventually developed an Italian consciousness, they did it mainly in response to the xenophobic attitudes they faced in their adoptive countries. Bloody anti-Italian riots and lynchings occurred almost worldwide. At least nine Italian immigrants were killed in Aigues-Mortes, France, in 1893; thirty-nine in the United States from 1879 to 1910; and three in Kalgoorlie, Australia, in 1934<sup>48</sup>. Others were murdered in Tandil, Argentina, in 1872 and became targets of ethnic hatred in São Paulo, Brasil, in 1892, 1896, and 1928<sup>49</sup>. Italian miners who pursued job opportunities in Great Britain in compliance with the Collective Recruiting Plan agreement between London and Rome still endured hostility as late as the early 1950s<sup>50</sup>. The almost daily experience of anti-Italian discrimination, bias, and intolerance made people of Italian descent from diverse local backgrounds aware of their common national ancestry and helped them develop a sense of "Italianness" that they or their parents had lacked when they settled not only in the United States – a country that has received most scholarly attention – but also in Canada, in Southern America, and throughout Europe as well<sup>51</sup>. In

<sup>47</sup> BAILY, Samuel; RAMELLA, Franco, *One Family, Two Worlds: An Italian Family's Correspondence across the Atlantic, 1901-1922*. New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1987; TEMPLETON, Jacqueline, *From the Mountains to the Bush: Italian Migrants Write Home from Australia, 1860-1962*. Crawley, University of Western Australia Press, 2003.

<sup>48</sup> VERTONE, Teodosio, *Antecedents et causes des événements d'Aigues-Mortes*. In: DUROSELLE, Jean Baptiste; SERRA, Enrico, *L'emigrazione italiana in Francia prima del 1914*. Milano, Angeli, 1978, pp. 116-134; BARNABA, Enzo, *Morte agli italiani: il massacro di Aigues-Mortes*. Montenegro, Bucolo, 2001; SALVETTI, Patrizia, *Corde e sapone: storie di linciaggi italiani negli Stati Uniti*. Roma, Donzelli, 2003; BONCOMPAGNI, Adriano, *From Lucca to the «Bush»: Lucchesi in Western Australia in the 1920s & 1930s*. In: SENSI-ISOLANI, Paola Alessandra; TAMBURRI, Anthony Julian, (eds.), *Italian Americans: A Retrospective on the Twentieth Century*. Chicago Heights, IL, American Italian Historical Association, 2001, pp. 196-197.

<sup>49</sup> LIDA, Clara E., *Inmigración, etnicidad y xenofobia en la Argentina: la masacre de Tandil*, «Revista de Indias», LVIII, 214, 1994, pp. 541-554; BERTONHA, João Fábio, *Os Italianos*. São Paulo, Contexto, 2005, p. 98.

<sup>50</sup> COLUCCI, Michele, *Chiamati, partiti, respinti: minatori italiani nella Gran Bretagna del II dopoguerra*, «Studi Emigrazione», XL, 150, 2003, pp. 329-349.

<sup>51</sup> LAGUMINA, Salvatore J. (ed.), *Wop! A Documentary History of Anti-Italian Discrimination*. San Francisco, Straight Arrow Books, 1973; HARNEY, Robert F., *Italophobia: An English-speaking Malady?*, «Studi Emigrazione», XXII, 77, 1985, pp. 6-42; MARTINELLI, Phylis; GORDON, Leonard, *Italian Americans: Images Across Half a Century*, «Ethnic and Racial Studies», II, 3, 1988, pp. 319-331; SCARZANELLA, Eugenia, *Italiani malagente. Immigrazione, criminalità, razzismo in Argentina, 1890-1940*. Milano, Angeli, 1999; DESCHAMPS, Bénédicte, *Le racisme anti-italien aux Etats-Unis (1880-1940)*. In: PRUM, Michael (ed.), *Exclure au nom de la race (Etas-Unis, Irlande, Grande-Bretagne)*.

this view, the adoptive lands contributed to shape the sense of affiliation of first- or subsequent-generation Italian emigrants. Conversely, the diasporic models postulate that foreign communities abroad are impervious to cultural influences on the part of their respective host societies and preserve their original identities. As a matter of fact, in the end, the Italian emigrants' offspring even yielded to assimilation. This process occurred especially in the United States. Sociologist Herbert J. Gans has pointed out that in this country, as in the case of the ethnic identities of most immigrant groups of European extraction, Italianness retain nowadays almost exclusively a symbolic meaning and is confined to fruition and cultivation in personal and family terms, primarily in spare time activities spanning from wearing Italian-style clothes and eating in Italian restaurants to vacationing in Italy<sup>52</sup>. On the other hand, social mobility and suburbanization have spelled the demise of the Italian urban districts as their residents have left the inner city immigrant ghettos for such residential melting-pots as the suburbia<sup>53</sup>. The Italian neighborhoods that have managed to survive have also shrunk to façades of restaurants and stores for urban tourists looking for ethnic flavors and thrills<sup>54</sup>.

However, the progressive disappearance of an Italian-American identity is not only physical but cultural as well. Defensiveness against the alleged encroachments of African Americans under the pressures of racial tensions in the 1960s and 1970s made Italian Americans join forces with other immigrant groups of European ancestry<sup>55</sup>. Consequently, they have

Paris, Syllepse, 2000, pp. 59-81; STELLA, Gian Antonio, *L'Orda: quando gli albanesi eravamo noi*. Milano, Rizzoli, 2002; FRANZINA, Emilio; STELLA, Gian Antonio, *Brutta Gente: il razzismo anti-italiano*. In: BEVILACQUA, P.; DE CLEMENTI, A.; FRANZINA, E. (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana: Arrivi*, op. cit., pp. 283-311.

<sup>52</sup> GANS, Herbert J., *Symbolic Ethnicity: The Future of Ethnic Groups and Cultures in America*. In: GANS, Herbert J., et al., *On the Making of Americans: Essays in Honor of David Riesman*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1979, pp. 193-220. For the decline of Italian Americans' ethnic identity, see also ALBA, Richard D., *Italian Americans. Into the Twilight of Ethnicity*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1985; LUCONI, Stefano, *From Paesani to White Ethnics: The Italian Experience in Philadelphia*. Albany, State University of New York Press, 2001.

<sup>53</sup> ALBA, Richard D.; LOGAN, John R.; CROWDER, Kyle, *White Ethnic Neighborhoods and Assimilation: The Greater New York Region, 1980-1990*, «Social Forces», LXXV, 3, 1997, pp. 883-912.

<sup>54</sup> KRASE, Jerome, *The Spatial Semeiotics of Little Italies and Italian Americans*. In: ASTE, Mario, et al. (eds.), *Industry, Technology, Labor and the Italian American Communities*. Staten Island, NY, American Italian Historical Association, 1997, pp. 98-127.

<sup>55</sup> LUPO, Alan, *Liberty's Chosen Home: The Politics of Violence in Boston*. Boston, Little, Brown, 1977; STACK, John F. Stack, *Ethnicity, Racism, and Busing in Boston: The Boston Irish and School Desegregation*, «Ethnicity», VI, 1, 1979, pp. 21-28; RIEDER, Jonathan, *Canarsie: The Jews and Italians of Brooklyn Against Liberalism*. Cambridge,

come to lose their distinctive ethnic identity and to think of themselves as white Europeans. Initially perceived as social outcasts because the generally dark color of their skin prevented newcomers from southern Italy from fitting WASP standards of whiteness, Italian Americans eventually have ended up developing the racially-motivated attitudes and behavior of the U.S. white establishment, which has included hate crimes such as the killing of African Americans like Yusuf Hawkins in New York City in 1989<sup>56</sup>. The achievement of a white self-image was a rite of passage that Italian Americans shared with other ethnic minorities such as the Irish and Jews on their mutual way to full inclusion within U.S. society<sup>57</sup>.

Increasing exogamy reveals the attainment of Italian Americans' status as insiders. While endogamy prevailed in Little Italys in the interwar years even in multiethnic metropolises such as New York City<sup>58</sup>, Italian Americans' rate of marriages to people from ethnic backgrounds other than Italian rose to between two thirds and three quarters, according to different estimates, in the 1980s. Remarkably enough, Italian Americans' exogamy is no longer confined to other Catholic minorities but has significantly extended to Protestants and Jews as well<sup>59</sup>.

The Italian immigrants' assimilation within their host society occurred even faster in Latin America. For instance, in Chile, where males made up a disproportionate number of newcomers from Italy in the late nineteenth century, marriages with natives prevailed over endogamy as early as the 1890s<sup>60</sup>.

MA, Harvard University Press, 1985; FORMISANO, Ronald P., *Boston Against Busing: Race, Class, and Ethnicity in the 1960s and 1970s*. Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 1991; SUGRUE, Thomas J., *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1996.

<sup>56</sup> FASCE, Ferdinando, *Gente di mezzo: gli italiani e gli altri*. In: BEVILACQUA, P.; DE CLEMENTI, A.; FRANZINA, E. (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana: Arrivi*, op. cit., pp. 235-243; DESANTIS, John, *For the Color of His Skin: The Murder of Yusuf Hawkins and the Trial of Bensonhurst*. New York, Pharos Books, 1991.

<sup>57</sup> ROEDIGER, David R., *The Wages of Whiteness: Race and the Making of the American Working Class*. New York, Verso, 1991; IGNATIEV, Noel, *How the Irish Became White*. New York, Routledge, 1995; BRODKIN, Karen, *How Jews Became White Folks and What That Says about Race in America*. New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1998.

<sup>58</sup> RAINHORN, Judith, *Enclaves et creusets matrimoniaux à Paris et à New York: Perspective comparée de deux expériences de mixité matrimoniale au sein de l'émigration italienne*, «Annales de Démographie Historique», II, 2002, pp. 89-90.

<sup>59</sup> ALBA, Richard D., *Italian Americans. A Century of Ethnic Change*. In: PEDRAZA, Silvia; RUMBAUT, Ruben G. (eds.), *Origins and Destinies: Immigration, Race, and Ethnicity in America*. Belmont, CA, Wadsworth, 1996, p. 179.

<sup>60</sup> SALINAS MEZA, René, *Perfil demográfico dell'emigrazione italiana in Chile*. In: FAVERO, Luigi, et al., *Il contributo italiano allo sviluppo del Chile*. Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1993, pp. 82-85.

The lukewarm response of numerous Italian citizens residing abroad to the 2001 law that enfranchised them as for Italian elections further points to the emigrants' strained relations with their native country. As many of them still feel that their motherland neglected them, they have taken little interest in the suffrage<sup>61</sup>. Similarly, the Com.It.Es – the committees representing Italians abroad – have managed to elicit participation only from a minority of the members of the Italian communities in Argentina<sup>62</sup>.

Notwithstanding attempts at saving the concept of diaspora in terms of hybridity and creolization<sup>63</sup>, the reformulations of this notion cannot make the typology of such a category broad and flexible enough to include also the entry into the mainstream of emigrants' offspring in the adoptive country. The growth of an Italy-oriented national identity out of preexisting subnational senses of affiliation on the part of the people of Italian extraction in the United States might fall within the borders of a syncretic approach emphasizing the tension between the preservation and erosion of boundaries as a feature of diasporas. This, however, is definitely not the case of Italian Americans' whitening since the 1960s. Regardless of whether or not migration was forced, self-segregation, endogamy, and resistance to assimilation in the host society are the foundations of diasporas. These three characteristics must also persist over the generations because diasporas are long-term phenomena like most issues relevant to sociology<sup>64</sup>. Therefore, Italian emigration has failed the litmus test to qualify for diasporic connotations because of the fading away of the distinctiveness of Italian communities over time.

In any case, the dynamics of Italian emigrants' attachment to their homeland make the notion of an Italian diaspora problematic even in the heyday of a national identity arising from allegiance to Italy. During the era of mass migration across the Atlantic – before the

<sup>61</sup> RUSSO, Giovanni, *I cugini di New York (da Brooklyn a Ground Zero)*. Milano, Scheiwiller, 2003, pp. 85, 93, 95-96; FERRO, Anna, *Continuità e trasformazione dell'identità etnica: Studio etnografico degli italo-americani a Boston*. In: PRETELLI, Matteo; FERRO, Anna, *Gli italiani negli Stati Uniti del XX secolo*. Roma, Centro Studi Emigrazione, 2005, pp. 319-230. For the 2001 law, see COLUCCI, Michele, *Il voto degli italiani all'estero*. In: BEVILACQUA, P.; DE CLEMENTI, A.; FRANZINA, E. (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana: Arrivi*, op. cit., pp. 608-609. See also the remarks by MONTACUTELLI, Marina, *Smagliature del Paradiso: Il voto degli "italiani all'estero" tra etnia, nazione e cittadinanza*, «900», 8-9, gennaio-dicembre 2003, pp. 99-104.

<sup>62</sup> SCHNEIDER, Arnd, *Futures Lost: Nostalgia and Identity among Italian Immigrants in Argentina*. New York, Peter Lang, 2000, ch. 7.

<sup>63</sup> HALL, Stuart, *Cultural Identity and Diaspora*. In RUTHERFORD, Jonathan (ed.), *Identity: Community, Culture, Difference*. London, Lawrence & Wishart, 1990, p. 235.

<sup>64</sup> ARMSTRONG, John A., *Nations before Nationalism*. Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 1982, pp. 206-213.

United States enforced laws restricting immigration from eastern and southern Europe in the 1920s – and in Europe itself in the late 1950s and the 1960s, many emigrants did not regard the separation from their native land as being irreversible. Instead, they planned to go back to their mother country and to enjoy there the money they anticipated making abroad. Actually, repatriation accounted for 52 percent of Italy's worldwide emigration between 1916 and 1942 and for even 58 percent between 1946 and 1976<sup>65</sup>. In particular, while 4,660,000 Italians settled in the United States between 1880 and 1950, 2,322,000 – namely about 50 percent of the newcomers – moved back to their native country<sup>66</sup>. Likewise, the ratio of Italian repatriation from European destinations out of emigration to European countries rose from 58 percent between 1952 and 1957 to 65 percent between 1958 and 1963, reaching 88 percent in the remaining years of the decade<sup>67</sup>. The returnees usually remained in Italy until they ran out of their savings and then left again to earn additional money abroad. Actually, roughly 10 percent of the Italian immigrants to the United States in 1904 had previously been there in search of opportunities for employment<sup>68</sup>. Repatriation, however, was not confined to the decades of mass migration in the nineteenth and twentieth centuries. The descendants of many Italian emigrants went back to Friuli from Argentina, Brazil, Uruguay, and Venezuela in the early 1990s and numerous Argentineans of Italian origin tried to return to their ancestral country after the 2001 economic crisis<sup>69</sup>.

In addition to temporary migration, even seasonal migration characterized not only European countries but also the relocation of Italians beyond the Atlantic. Travelling to Argentina in winter to find agricultural jobs in the *fazendas* and then returning to Italy for the harvest in summer or going to the United States in the spring to get work in road and railways construction and coming back home in

<sup>65</sup> CERASE, Francesco Paolo, *L'onda di ritorno: i rimpatri*. In: BEVILACQUA, P.; DE CLEMENTI, A.; FRANZINA, E. (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana: Partenze*, op. cit., p. 116.

<sup>66</sup> LIVI BACCI, Massimo, *L'immigrazione e l'assimilazione degli italiani negli Stati Uniti secondo le statistiche demografiche americane*. Milano, Giuffrè, 1961, p. 32.

<sup>67</sup> ROMERO, Federico, *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*. In: BEVILACQUA, P.; DE CLEMENTI, A.; FRANZINA, E. (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana: Partenze*, op. cit., p. 412.

<sup>68</sup> DANIELS, Roger, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*. New York, HarperCollins, 2002, p. 25.

<sup>69</sup> GROSSUTTI, Javier P., *I "rientri" in Friuli da Argentina, Brasile, Uruguay e Venezuela (1989-1994)*. Udine, Ente Regionale per i Problemi Agrari, 1997; BRAMUGLIA, Graciela; SANTILLO, Mario, *Un ritorno rinviato: discendenti di italiani in Argentina cercano la via del ritorno in Europa*, «Altreitalie», 24, 2002, pp. 34-56.

winter was not uncommon to Italian emigrants at least until the U.S. restrictive legislation on immigration put an end to the era of the birds of passage<sup>70</sup>. Indeed, it has been calculated that roughly half of the Genoese immigrants to Argentina in the late nineteenth century actually travelled several times back and forth across the ocean<sup>71</sup>.

## Conclusion

Rather than a worldwide diasporic scattering of people, Italian migration has been a continuous inflow and outflow of individuals – often the same persons – across the country's borders. Confining the concept of diaspora to the Jewish experience of forced exile alone seems a rather narrow application of this notion. But defining diaspora as a mere dispersion of an originally homogeneous group sounds too broad an use because it fails to highlight differences in emigration mechanics and characteristics among single nationality groups. Primarily a pursuit of economic opportunities abroad by people who felt rejected by their own native country and long retained subnational identities before assimilation within their host societies, Italian global migration has had specific features of its own that are both at odds with the classic definition of diaspora and unable to stand out in scholarship within the framework of the unbound reformulations of such a category.

Other terms than diaspora can be more aptly used to define Italian emigration so as to stress the peculiarities of this phenomenon and its worldwide spread. For example, scholar Robert Viscusi has resorted to the expression «Italian Commonwealth» and the Fondazione Giovanni Agnelli has elaborated the concept of «Altreitalia», while author Luigi Meneghello has coined the neologism «dispatrio» with particular reference to his life in Great Britain<sup>72</sup>. In any case, the departure from the diaspora paradigm not only will prevent studies from failing to acknowledge the specific characteristics of the exodus from the Italian peninsula as opposed to other peoples' outflow from different areas. It

<sup>70</sup> NELLI, Humbert, *From Immigrants to Ethnic: The Italian Americans*. New York, Oxford University Press, 1983, pp. 43-47; MARTELLONE, *Italian Mass Emigration to the United States*, op. cit., pp. 408-409.

<sup>71</sup> DEVOTO, Fernando J., *Liguri nell'America australe: reti sociali, immagini, identità*. In: GIBELLI, A.; RUGAFIORI, P. (eds.), *La Liguria*, op. cit., p. 684.

<sup>72</sup> VISCUSI, Robert, *Il futuro dell'italianità: Il Commonwealth italiano*, «Altreitalia», 10, 1993, pp. 25-32; MENEGHELLO, Luigi, *Il dispatrio*. Milano, Rizzoli, 1993. For the scholarship promoted by the Fondazione Giovanni Agnelli, see GORLIER, Claudio, *La memoria e l'emigrazione: le ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli negli Stati Uniti, e in Canada*, «Altreitalia», 20-21, 2000, pp. 8-24.

will also help focus on both the emigrants' individual or family agency and the circularity of an experience that was shaped by repatriations and temporary sojourns rather than by a definitive separation from the homeland.

STEFANO LUCONI  
Stefano\_Luconi@yahoo.it  
*University of Florence*

### **Abstract**

In the last few years, an ever-growing number of scholars have used the term diaspora to define Italian emigration. This article reviews the theoretical debate on the notion of diaspora in the field of migration studies and examines whether such a category can aptly describe people's exodus from the Italian peninsula. It concludes that the concept of diaspora can hardly be applied to the Italian case because Italian emigration has had characteristics of its own that are at odds even with the most comprehensive redefinition of diaspora in current literature.

## **“Multilingual and diverse” or “English-speaking and homogeneous”?**

### **A case study of migration and settlement in a British city and the implications for language education and the wider society**

#### **The history of diversity in a British city<sup>1</sup>**

«...at once one of the most provincial and yet one of the most cosmopolitan of English provincial cities... Bradford was determinedly Yorkshire and provincial but some of its suburbs reached as far as Frankfurt or Leipzig...». So J.B. Priestley<sup>2</sup>, a native of Bradford, wrote at the turn of the twentieth century, capturing both the rich diversity and the contrariness of his home town. By the end of the nineteenth century, Bradford had grown from a small village to a city at the centre of global industry and trade. In 1801 there was one textile mill; by 1851 there were 130. Bradford woollens were famous all over the world, proudly displayed in Prince Albert's Great Exhibition in Crystal Palace, London. In 1864, the Wool Exchange was built in the centre of the town, epitomising Bradford's importance for international commerce. For a time, world prices for wool were set there. Today the building houses the largest bookshop in the city and statues of Cobden, Bright and other champions of free trade still preside from their pedestals over the bookshelf browsers and the patrons of the coffee shop.

The twin strands of progress – industry and commerce – have attracted different groups of immigrants into Bradford since the nineteenth century. In the mid-nineteenth century, Irish families arrived, escaping the extreme poverty and deprivation of their homeland to work in

<sup>1</sup> An earlier version of this section appears in: CONTEH, Jean, *Succeeding in diversity: culture, language and learning in primary classrooms*. Stoke-on-Trent, Trentham Books, 2003, pp. 25-30.

<sup>2</sup> PRIESTLEY, Joseph Boynton, *English journey*. Harmondsworth, Penguin, 1934/1977, p. 153.

the mills. At about the same time, wealthy traders, mostly of Jewish origin, began arriving from Germany. They established a warehouse district near the centre of town, in an area still known as Little Germany. They kept the wheels of enterprise turning, quickly founding a Chamber of Commerce to regulate their businesses. They were a powerful influence on the cultural life and the development of education in the town. Bradford elected its first Jewish mayor in 1864.

Business continued to thrive and the new arrivals kept coming. As well as from Germany and Ireland, people came to Bradford from Poland, the Ukraine, Latvia, Estonia, Bielorussia, Yugoslavia, Lithuania, Italy, Greece, Cyprus and the Caribbean<sup>3</sup>. Just before the Second World War, men from India, originally sailors, began arriving in Bradford and other cities in West Yorkshire. They found jobs in the textile mills and munitions factories that were to supply the war effort. In the 1950s, men from the Mirpur and Azad Kashmir regions of the new nation of Pakistan came, often joining fathers, uncles, brothers and cousins who had gone before them. To a lesser extent, men also came from India and – later – from the new nation of Bangladesh. In many ways, they were continuing the long traditions of migration from their homelands to seek better living elsewhere. One of the earliest arrivals in Bradford from South Asia describes his own journey: *«I came over here in 1938. It was a village tradition, go out and earn some money. In the village there was no other job besides helping your parents on the farm, so I thought of going abroad. I had an uncle over here, I had correspondence with him, he was to help me over here...»*<sup>4</sup>.

Other factors influenced the migration. Many of the Pakistani men who came from Mirpur in the 1950s funded their hopeful journeys with compensation money after sacrificing their farmland and sometimes their whole villages to the building of the Mangla Dam by the British Government. Others left after partition with India in 1947 because of the tensions in the mountainous border regions known to them as Azad Kashmir. They were welcomed into cities like Bradford because their labour was needed. They worked unpopular shifts in the mills and kept the machines running twenty-four hours a day, doing the jobs that other workers did not want and often accepting lower wages and worse working conditions. As a group, these men contributed a great deal to the economy of the region in the post-war period. Their labour meant that the textile mills remained productive for several years

<sup>3</sup> HALSTEAD, Mark, *Education, justice and cultural diversity: an examination of the Honeyford affair, 1984-85*. London, Falmer, 1988, pp. 5-6.

<sup>4</sup> SINGH, Raminder, *Here to Stay: Bradford's South Asian Communities*. City of Bradford Metropolitan Council, Art, Museums and Libraries, 1994, p. 34.

longer than they would otherwise have done. They did not plan to stay, intending rather to earn money as quickly as possible and then return home to build houses for their families. In the 1970s, when the mills started closing down and the wages drying up, they might have returned to their families in South Asia or perhaps sought more lucrative employment in the burgeoning economies of the Middle East. But this did not happen, for reasons we will see later.

At the start, the community was overwhelmingly male. The men usually arrived in Bradford alone, leaving wives and children at home. They were invariably very poor. Because of this, the domestic lives they constructed were quite different from those of their neighbours. This had, and is still having, effects on the development of the city as a whole. The South Asian men formed tightly knit, self-sufficient communities, usually of relatives from the same villages and towns in Pakistan. They quickly established their own communal support networks for cooking and other domestic needs. They lived frugally and hardly made contact with other citizens of Bradford. Many of them never learned to speak English. The young men clubbed together to rent and eventually buy houses, often of poor quality and poorly maintained, from private landlords in the inner city wards. Earlier waves of immigrants into Bradford had been happy to leave them behind for better accommodation in the suburbs. But this did not happen for the men from Pakistan. They doubtless had aspirations to move on, but were often prevented from doing so by the discriminatory practices of estate agents and building societies who systematically denied them access to property in more suburban areas and mortgages to buy them. This has led to many of the families remaining in the same inner city wards to this day and has contributed to the segregation of the city, a factor which has been singled out as one of its most pressing current problems, as the Ouseley Report<sup>6</sup> emphatically pointed out.

For most of these adventurous young men, the "myth of return" was never fulfilled. They did go on regular visits to maintain contact with – and aid to – their families and to oversee the building projects initiated with their remittances. But then, in 1962, the British government introduced an Immigration Act which had tremendous long-term consequences for both Britain and Pakistan, though not those which the government hoped. Fearful of permanent separation from their wives and children, many of the men decided not to continue with their regular visits home but to bring their families permanently to Britain instead. So, one result of the Immigration Act was that a large number of wives and children came to join their husbands and fathers in Britain in the late 1960s and early

<sup>6</sup> OUSELEY, Herman, *Community pride, not prejudice: making diversity work in Bradford*. Bradford, Bradford Vision, 2001, p. 11.

1970s. Paradoxically, a law, which was intended to curtail immigration into Britain, actually served to increase it.

At the same time, the long economic boom in Bradford and the rest of the region was slowly coming to an end. As the mills began to close, the South Asian men had to compete with the poorly qualified section of the white population for the few jobs available. It was just the wrong time for the sudden arrival of so many dependants and the rapid growth of the community. The number of Commonwealth (including Pakistan) immigrant children in schools in Bradford increased from 962 to 4,686 between 1963 and 1968. Moreover, because of the patterns of settlement, the children were all concentrated in a small number of schools in three inner city wards. By 1965, twelve Bradford schools had 25% immigrant children on roll, and by 1984 there were nineteen schools, all in three inner city wards, with over 70% of their pupils from ethnic minorities on roll<sup>6</sup>.

Teachers working in these inner city schools were at the sharp end of dealing with these demographic changes and most knew very little about the South Asian children, the languages they spoke, their cultures and religions. There was little information available and certainly nothing in their training or professional development to inform them. Teachers and pupils inhabited different social and cultural worlds, and there were few bridges between them. David Shepherd, a teacher in Bradford in the 1980s, saw, even then, that this cultural and linguistic gap was one of the main underlying causes of the underachievement of the children. His ethnographic study<sup>7</sup> of 28 teachers in one middle school showed how the lack of any co-constructed discourses seriously impaired communication between teachers and learners. Shepherd quotes extensively from the interviews he conducted with the teachers and their negative views about the children come through strongly. The following are typical comments: *«Very few of the parents are interested in education at all... the girls don't show as much interest in academic work... I have a class and I'm teaching them, and I know sixty per cent won't know what I'm talking about... with things as they stand now there's no solution. You're banging your head against a brick wall all the time...»*.

I remember hearing almost identical comments when I was teaching in an inner city school in Bradford in the 1980s. I found them puzzling, as they did not match my perceptions of the children or parents that I was working with at that time. What was more troubling for me was that such

<sup>6</sup> HALSTEAD, M., *Education, justice and cultural diversity: an examination of the Honeyford affair, 1984-85*, op. cit. pp. 231-232.

<sup>7</sup> SHEPHERD, David, *The accomplishment of divergence*, «British Journal of Sociology of Education», (8), 3, 1987, pp. 263-275.

comments were made by sincere and dedicated teachers who worked hard to help their pupils, and who worried when they did not seem to succeed. But the attitudes they reflected contributed to – and were also partly a result of – the low expectations that surrounded the culture of failure that existed at the time and still exists today.

So, by the 1980s, there were large, well-established South Asian heritage communities in Bradford. Many families, now reunited, lived in close proximity with relatives from home in the same streets that the men had settled in years before. Their children grew up, married into extended family networks in the traditional ways, often to spouses born in Pakistan, and had children of their own. This all added to the richness of the communities, to their stability, comfort and happiness, and to their opportunities for mutual support in times of distress. But it also led to great conformity and even introversion. It meant that traditional values and attitudes were strongly maintained, often to a greater extent than in Pakistan itself. I went to Pakistan in 1993 with a group of education students, many of them of Pakistani heritage. Some had never been “home” before. They were surprised to find that, in many ways, Pakistan was much more liberal than Bradford. They commented on how their lives in England seemed to be “behind the times” compared to some of the customs they saw in Pakistan.

There is no doubt that the closeness and conformity of the South Asian communities in Bradford has had negative effects on their integration into the city. First, their separateness from other communities has inhibited everyday cross-cultural communication and done nothing to encourage mutual friendships and understanding. Instead, suspicion prevails on both sides. At times of tension, this has flared up into anger and violence, as happened in the “riots” of 2001. Second, the young people, as they are gaining western education and economic freedom, have begun to see for themselves that there are other ways of doing things. Many of them want to try these enticing new ways for themselves. More aware than their parents of the problems and contradictions of modern urban life, they sometimes feel the need to make choices and compromises that they can’t share with their parents. Education has had a central rôle to play in these – often painful – changes.

### **Language ideological debates in British society**

Because of the social history outlined above, many second and third generation “ethnic minority” children and adults live bilingually, or indeed multilingually in Bradford to day, as they do in other British cities. They use a wide range of languages – including English –

naturally and flexibly to mediate the range of social practices and contexts they encounter in their daily lives. Bilingualism is a natural part of their lives and their personal and social identities, as it is for the majority of people in the world. A recent case study conducted in Bradford to investigate linguistic diversity in home environments<sup>8</sup> reported that while “for the younger generation, English has become the main language of communication used among siblings, peers and friends, both at school and at home”, there “was also a clear consensus that the heritage language(s) should not be abandoned and that it was important to ensure that children maintained some contact and ideally achieved a minimal competence not only in vernacular language ... but also Urdu and Classical Arabic”, all of which “are seen as being intrinsically linked to the cultural identity of the community”.

But, in mainstream education, this is hardly recognised. As it has been argued for several years<sup>9</sup>, official educational discourses in England construct language diversity in ways which do not reflect many pupils’ everyday experiences. Languages are viewed as individual attributes, as separate and hierarchical. The official terminology indicates this: *EAL, second language learners, mother tongue, first language, second language*. Their speakers are described in similar terms, on a spectrum from “reified speakers of community languages”<sup>10</sup> to the “idealised native speaker”<sup>11</sup> who represents the height of linguistic aspiration. In the UK, to be able to speak “good English” is commonly regarded as a prerequisite for being a good citizen<sup>12</sup>. But this means English to the exclusion of, not in addition to, other languages – bilingualism itself is seen as a problem.

In July 2001, there was considerable social unrest in Bradford, part of what have become known as the “race riots” in various towns and cities in the north of England. After a stand-off in the centre of the city between BNP and Anti-Nazi League supporters one Saturday afternoon, there were several nights of running battles between groups of white and Asian youths in various parts of the city. The causes were complex, but generally had to do with frustration on both

<sup>8</sup> AITSISELMI, Farid, *Linguistic diversity and the use of English in the home environment: a Bradford case study*. Department of Languages and European Studies, University of Bradford, 2004, pp. 26-27.

<sup>9</sup> LEUNG, Constant; HARRIS, Roxy; RAMPTON, Ben, *The idealised native speaker, reified ethnicities, and classroom realities*, «TESOL Quarterly», (31), 3, 1997, pp. 543-560.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 553.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 544.

<sup>12</sup> BLACKLEDGE, Adrian, *Constructions of identity in political discourse in multilingual Britain*. In: PAVLENKO, Aneta; BLACKLEDGE, Adrian (eds.), *Negotiation of identities in multilingual contexts*. Clevedon, Multilingual Matters, 2004, pp. 75-76.

sides and a perceived sense by each that the "other side" received preferential treatment by the city council. The riots soon entered into official discourses, part of the "language ideological debate which symbolically links language, race and culture"<sup>13</sup> in British politics. In a parliamentary speech about a week later<sup>14</sup>, one local MP suggested that a major cause of the riots was that the "young Asian men" who took part (the young white men seemed conveniently to be forgotten) lacked "a good level of English" because their families "insist" on bringing wives and husbands from the sub-continent who cannot speak English. So, their children speak one language at home and another in school. The resulting problems they have in school and in getting jobs drive them out onto the streets to throw bricks at policemen. This may be an absurd line of argument, but it has had corrosive effects on community life in Bradford. Blackledge concludes that the privileging of English above other languages is part of a debate, which goes beyond language and education, to: «...*the kind of society that Britain imagines itself to be: either multilingual, pluralist, and diverse, or ultimately English-speaking, assimilationist, and homogeneous*»<sup>15</sup>.

It can be argued that a direct outcome of the great anxieties about language raised in the aftermath to the Bradford riots was the move to an English language test for British citizenship. Not long after the July speech, the Home secretary of the day, David Blunkett, was reported in broadsheet newspapers as saying that he sought a debate on: «...*the important and central part an understanding of English plays in developing good community and race relations, and the chances of obtaining both education and employment*»<sup>16</sup>.

This led to a series of consultations, culminating in the Nationality, Immigration and Asylum Act of November 2002. The main difference between this and the 1981 Act, which it superseded, is that the requirement to have "sufficient knowledge" of English was extended to the spouses of British citizens, who had previously been categorically exempt. As the Home Secretary of the time made baldly explicit, the not-so-covert aim was to promote the speaking of English in the homes of ethnic minority children, and so avoid the risks to mental health (*sic.*) that bilingualism harboured: «*Speaking English enables parents to converse with their children in English as well as in their historic mother tongue, at home and*

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>14</sup> COMMONS HANSARD DEBATES, July 2001, vol. 372, part 22. On line at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmhansrd/v010717/debindx/10717-x.htm>.

<sup>15</sup> BLACKLEDGE, A., *Constructions of identity in political discourse in multilingual Britain*, op. cit., p. 89.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 87.

to participate in wider modern culture. It helps to overcome the schizophrenia which bedevils generational relationships<sup>17</sup>.

As I write, not long after the London bombings of July 2005, the media and political discourse re-iterates the language ideological debate, with a yet-sharper intent. A MORI poll, extensively reported on the BBC<sup>18</sup> a month after the July 7 bombs, found almost 90% agreement with the idea that immigrants should be "made" to learn English. There is currently also extensive discussion on the "problems" caused by Muslim teachers using different languages to teach their pupils in Mosque schools.

## Language diversity in education policy and practice

The normal figure given for bilingual children in schools in England is around 650,000, or about 10% of the population<sup>19</sup>. However, there is no systematic national data collection in England for languages, though moves are being made to include such questions on the 2011 census. In this section, I trace the history of official responses in education policy to supporting the strengths and meeting the needs of bilingual children in mainstream schools. I show how they have, to date, been contradictory, uninformed by research and theory and unsupportive of bilingual children's distinctive needs. But, recently, there are signs that perhaps the tide is beginning to turn.

The links between language, education and society were outlined as long ago as 1975, when the Bullock Report pointed out the potential benefits of bilingualism: *«When bilingualism in Britain is discussed it is seldom if ever with reference to the inner city immigrant populations, yet over half the immigrant pupils in our schools have a mother-tongue which is not English ... Their bilingualism is of great importance to the children and their families, and also to society as a whole. In a linguistically conscious nation in the modern world we should see it as an asset, as something to be nurtured, and one of the agencies which should nurture it is the schools»*<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> BLUNKETT, David, *Integration with Diversity: Globalisation and the Renewal of Democracy and Civil Society*. In: GRIFFITH, P.; LEONARD, M. (eds.), *Reclaiming Britishness*. London, The Foreign Policy Centre, 2002, p. 77.

<sup>18</sup> BBC, *UK majority back multiculturalism*. On: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/health/4162004.stm>

<sup>19</sup> DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (DfES), *Aiming high: understanding the needs of minority ethnic pupils in mainly white schools*. DfES/0416/2004.

<sup>20</sup> DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE (DES), *A language for life* (The Bullock Report). London, HMSO, 1975, pp. 293-294.

This is indeed a clear statement of the importance of bilingualism for individuals, their communities and the wider society, but its pedagogic and practical implications were not made explicit. Things changed quickly – widespread social unrest in British cities in the early 1980s had a deep effect on educational policy. It can be argued that official policy related to language diversity in mainstream schools since then has been motivated by a tacit but strong assimilationist concern to “contain” bilingualism, and so prepare pupils for a monolingual rather than a multilingual future in society. Community languages have steadily been marginalised and their place in mainstream classrooms eroded. For example, the influential Swann Report<sup>21</sup>, which emerged as part of the “Education for All” ideology in response to the waves of unrest, recommended the appointment of bilingual support staff (at a much lower salary and status level than qualified teachers) in order to help pupils whose first languages they shared to make the transition to English: *«We would see such a resource as providing a degree of continuity between the home and school environment by offering psychological and social support for the child, as well as being able to explain simple educational concepts in a child’s mother tongue, if the need arises, but always working within the mainstream classroom and alongside the class teachers»*<sup>22</sup>.

With funding from the Home Office (commonly known as “Section 11”) in the 1980s, the numbers of bilingual classroom assistants in primary classrooms rapidly increased. The “transitional” model of bilingualism<sup>23</sup> they were charged to mediate continued to be reproduced through the 1990s, as documentation related to the National Curriculum and the National Literacy Strategy reveals<sup>24</sup>.

Two recent government initiatives indicate that there might have been some changes in the thinking which is influencing policy about language in mainstream education. The first, the *Languages for All: Languages for Life* strategy, was introduced in 2002<sup>25</sup>. It lays down several long term objectives, such as introducing Modern Foreign Languages into all primary schools at KS2 by 2010. Moreover, in the document, it is

<sup>21</sup> DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE (DES), *Education for all – the report of the committee of inquiry into the education of children from ethnic minority groups* (The Swann Report). London, HMSO, 1985.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 407.

<sup>23</sup> CUMMINS, Jim, *Negotiating identities: education for empowerment in a diverse society*, 2nd. edn. Ontario, CA, California Association for Bilingual Education, 2001.

<sup>24</sup> BARWELL, Richard, *Teaching learners of English as an additional language: a review of official documentation*. Watford, National Association for Language Development in the Curriculum (NALDIC), 2004.

<sup>25</sup> DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (DFES), *Languages for all: languages for life*, <http://www.dfes.gov.uk/languagesstrategy>, 2002, retrieved May 6, 2004.

possible to detect the beginnings of a recognition of the links between bilingualism in modern foreign languages and in so-called community languages, with the suggestion that bilingual children could be at an advantage compared to monolinguals when they come to learn French, German or Spanish in school. There is also even the hint that speakers of community languages could make a contribution in developing England as a nation of “multilingual and culturally aware citizens”<sup>26</sup>. But it is unfortunate in some ways that the term “community languages” persists throughout the document, with its implications of limited use and lower status than the languages used in the wider worlds of business, HE and other prestigious institutions.

The second initiative focuses more closely on bilingual learners in primary schools. In 2003, the DfES funded a pilot study into provision for learners of EAL at KS2<sup>27</sup>. The EAL Pilot Project, a partnership between the Primary National Strategy and the Ethnic Minority Achievement Project teams in the DfES, is currently working in 21 LEAs, most of which cater for large ethnic minority populations. The study makes explicit in two of its key principles the possible positive outcomes for such children’s learning generally and promoting bilingualism in school:

- Bilingualism is a valuable asset and first language has a continuing and significant rôle in learning
- Language acquisition goes hand in hand with cognitive and academic development<sup>28</sup>.

So, here we have official recognition of the importance of taking account of the ways in which skills in learning may be transferred from the first language to additional languages. The replacement of the term “community” by “first” throughout the document in describing bilingual children’s languages is a positive sign in this context, though much more needs to be done in understanding the effects of language on attitudes and so on.

All of this augurs well for individual learners. But the pedagogic implications and the effects on traditional teachers’ roles, especially in primary schools, must not be downplayed. Activating these principles places significant demands on teachers and other professionals. In England, the numbers of bilingual teachers in mainstream schools is still very low – recent statistics estimate the proportion to be about 3-4%, while the proportion of bilingual pupils is thought to be

<sup>26</sup> DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (DfES), *Aiming high: understanding the needs of minority ethnic pupils in mainly white schools*, op. cit., p. 5.

<sup>27</sup> NATIONAL ASSOCIATION FOR LANGUAGE DEVELOPMENT IN THE CURRICULUM (NALDIC), on: [www.naldic.org.uk/docs/members/documents/EALPilotDiscussionPaper.pdf](http://www.naldic.org.uk/docs/members/documents/EALPilotDiscussionPaper.pdf), retrieved Feb. 15, 2005.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 2.

about 10%<sup>29</sup>. The guidelines suggested in the EAL Pilot Project document stress the need for teachers and other adults to work collaboratively in ways that are strongly at odds with the traditional modes of operation of primary teachers. So, to many committed and experienced mainstream primary teachers, the principles represent a real threat to professional identity and expertise. Such teachers' anxieties are commonly expressed through a resistance to allowing bilingual children to use their full language repertoires in the classroom<sup>30</sup>, and the genuineness of these concerns needs to be recognised.

Teachers need to understand how issues of language diversity can affect children's learning. There also needs to be much greater understanding of the societal factors involved in promoting bilingual approaches to pedagogy. The need for teachers who can identify more dialogically with the cultural and language backgrounds of their pupils is pressing. Yet teaching about bilingualism, culture and identity still hardly feature on initial teacher training courses. Also, we need to move beyond the *bilingual support* ideology, as constructed by the Swann report, to ensure that we do not remain "English-speaking and homogeneous", but begin to move towards a society which is "multilingual and diverse"<sup>31</sup>. For example, we need to know more about the distinctive ways in which bilingual teachers can work with pupils, promoting a genuinely emancipatory model of pedagogy for bilingual learners. "White teachers" need to be empowered to work in new ways with children whose languages they do not share and begin to understand the ways in which issues of language, culture and identity influence their work as they operate in culturally diverse contexts – a situation which is becoming increasingly common<sup>32</sup>. In so many ways, the need for and the potential of research into all these areas are huge and, as Bourne<sup>33</sup> suggests, those best placed to do it are the teachers themselves.

JEAN CONTEH

jv50@york.ac.uk

University of York

<sup>29</sup> TEACHER TRAINING AGENCY (TTA) MULTIVERSE, on: <http://www.multiverse.ac.uk/>, retrieved Feb. 15, 2005.

<sup>30</sup> CONTEH, J., *Succeeding in diversity: culture, language and learning in primary classrooms*, op. cit., pp. 125-126.

<sup>31</sup> BLACKLEDGE, A., *Constructions of identity in political discourse in multilingual Britain*, op. cit., p. 89.

<sup>32</sup> GUSSIN PALEY, Vivian, *White teacher*. Cambridge, Mass. and London, Harvard University Press, 1979.

<sup>33</sup> BOURNE, Jill, *Doing "what comes naturally": how the discourses and routines of teachers' practice constrain opportunities for bilingual support in UK primary schools*, «Language and Education», (15), 4, 2001, pp. 250-268.

## Abstract

In this article, I discuss responses to migration and settlement in education policy in Britain, with particular reference to language diversity and achievement. I begin by presenting a brief case study of one northern, post-industrial city that has had a long and fascinating, but at times troubled history of immigration and settlement. To illustrate the connections between the local and the global in matters of identity formation and language and cultural diversity, I describe how recent events in the city have influenced language ideologies in British politics. The city, Bradford in West Yorkshire, has one of the largest ethnic minority populations in Britain outside London. About 30% of pupils in schools in the city are classed as ethnic minority, most of them third generation Pakistani Muslim heritage. While its history has many distinctive features, there are clear parallels between Bradford and other similar cities in Britain and Europe.

Following this, I briefly trace the history of national education policy related to language diversity over the past 30 years, showing how it connects to wider societal events and issues. Education policy in the UK is constructed by separate legislatures in England, Scotland, Northern Ireland and Wales, so my discussion relates to England only. I argue that responses to language diversity have been contradictory and reactive rather than proactive, leading to the current situation where a "monolingual" ethos prevails, though there are signs of hope. I suggest that a key factor for progress is the rôle of teachers but, because of the lack of any real focus on language and cultural diversity in their training, they are currently ill-equipped to prepare their pupils to live in a multilingual, linguistically conscious nation.

## I lavoratori polacchi nella UE: dall'accoglienza circospetta degli anni '90 alle clausole transitorie dopo l'adesione

### Gli anni '90 e un processo di adesione all'UE carico di ambiguità<sup>1</sup>

Il principale fattore di emigrazione dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989 è stato, per la Polonia come per gli altri paesi dell'ex-Urss, il divario di livello economico non disgiunto dall'attrattiva di natura socio-culturale esercitata dall'Occidente prima vietato.

Nel 2002 il PIL procapite annuo dei PECO (Paesi Europa Centro Orientale) era pari a 5.999 Euro, appena un quarto rispetto alla media UE (24.078 Euro). Inoltre, essi presentavano un più alto tasso di disoccupazione e una maggiore incidenza dell'agricoltura, non più in grado di sostenere l'occupazione. Naturalmente, negli anni 1990, all'inizio della fase di transizione, i contrasti erano ancora più accentuati.

La tendenza all'emigrazione di questi paesi ha trovato, all'esterno, un regolatore nella non eccessiva predisposizione dell'Occidente ad accogliere "i fratelli" dell'Est, dimostrata anche dall'insistenza sull'immigrazione temporanea (il caso tipico è la Germania, ma anche in Italia i polacchi sono i lavoratori stagionali più numerosi) e, all'interno, nell'iniziale tendenza di questi paesi a diventare essi stessi uno sbocco per l'immigrazione, ini-

<sup>1</sup> Cfr. OKOLSKY, M., *New Migration Trends in Central and Eastern Europe in the 1990s*. Warsazwa, 1997; MORAWSKA, E., *Internazional Migration and Consolidation of Democracy in East Central Europe*. Firenze, European University Institute, 1998; FRANCOVICH, L., *Le migrazioni intellettuali in Europa e in Italia*. In: AA.VV., *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo, Atti del convegno internazionale, Roma 12-14 luglio*. Roma, Agenzia Romana per la preparazione del Giubileo, 2000, pp. 621-680; PITTAU, F., *Il processo di adesione dei Paesi dell'Est all'Unione Europea: dibattito sulla libera circolazione e sui fondi strutturali*, «Affari Sociali Internazionali», 2, 2001, pp. 123-134; RICCI, A., *Est Europa: adesioni all'UE e migrazioni*. In: CARITAS-MIGRANTES, *Dossier Statistico Immigrazione 2002*. Roma, Nuova Anterem, 2002, pp. 36-46. IOM, *World Migration Report 2003*. Geneva, 2003; SOPEMI, *Trends in international Migration*. Paris, OECD, 2003; UN POPULATION DIVISION, *International migration from countries with economies in transition: 1980-1999*. New York, 2002; RONZINI, P.; PASTORE, F., *L'Italia promessa. Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia*. Roma, Working Paper n. 4, 2004.

zialmente di sosta in attesa di spostamento verso l'occidente e, in prospettiva, anche di supporto alla forza lavoro locale.

Non bisogna dimenticare che questi spostamenti hanno determinato una consistente fuga di cervelli, sia nel settore dell'*information technology* che in altri settori, e che i protagonisti sono stati spesso costretti a lavorare ad un livello dequalificato rispetto alla loro preparazione.

Accanto alle prevalenti ragioni economiche dei flussi bisogna annoverare anche interessi di natura sociale, culturale, ambientale, linguistico, che si intrecciano nella gestione esistenziale dei singoli progetti migratori.

A margine dei flussi normali si è determinato anche un traffico di esseri umani, alimentato da organizzazioni criminali internazionali e nazionali, che ha coinvolto e continua a coinvolgere specialmente donne e minori.

Si può, inoltre, dire che all'entusiasmo dei nuovi Stati membri candidati all'adesione non sia corrisposto un grande entusiasmo da parte dei vecchi Stati membri e delle relative opinioni pubbliche.

In Occidente, per ragioni demografiche, è senz'altro apprezzata la manodopera giovane e in buona misura qualificata proveniente dai PECO, nei quali però è già in atto una flessione del tasso di crescita demografica con conseguente diminuzione della forza lavoro e del potenziale emigratorio, anche perché sta prevalendo il modello di fertilità occidentale, che si colloca al di sotto del livello di sostituzione.

Alla fine del 2002 gli immigrati dei 22 paesi dell'Est Europa presenti nell'Unione europea erano 3.450.000, pari ad un sesto dell'intera popolazione straniera (17,4%), così ripartiti: 52,7% dai Balcani, 32,8% dai PECO, il 14,5% dagli altri paesi dell'Est.

Nello stesso anno l'incidenza degli immigrati dell'Est in Italia è stata del 30,2% sulla presenza straniera totale, di poco superiore all'incidenza riscontrata in Germania (27,1%) ma inferiore a quella della Finlandia (48,4%) e dell'Austria (55,6%).

Gli immigrati dei Balcani prevalgono in determinati paesi (Lussemburgo, Austria, Italia, Danimarca e Svezia) e i Peco in altri paesi (Spagna, Francia, Gran Bretagna e Belgio). In Europa la nazionalità più numerosa è la ex-Jugoslava (25,2% del totale), seguita dalla Polacca con quasi mezzo milione di immigrati (14,2%).

Nel 2002 i polacchi in Germania sono 318.000, e sono più della metà (53,1%) di tutti gli immigrati dei Peco (597.480). In Italia essi sono 35.000 (1.000 in più rispetto alla Francia), con un'incidenza consistente (22,4%) sugli immigrati dei Peco, ma appena un terzo rispetto alla consistente comunità rumena (95.834).

All'inizio degli anni 1990 lo sbocco prevalente per i polacchi è stata la Germania, mentre dalla metà di quel decennio le direttive dei flussi polacchi hanno interessato altri paesi, tra i quali l'Italia e la Spagna.

In prospettiva, con l'avanzare dell'integrazione economica e l'impatto sullo sviluppo dei vari paesi, i flussi migratori diminuiranno d'intensità.

## **Le restrizioni alla libera circolazione: le paure evidenziate dal caso della Polonia**

Il timore dello spostamento di un'ingente massa di lavoratori dai paesi dell'Est Europa, candidati all'adesione all'UE, ha portato a prevedere clausole cautelative nei confronti dei nuovi Stati membri dell'Est Europa, poi riprese nel Trattato di adesione firmato il 16 aprile 2003 ad Atene. Queste restrizioni riguardano l'applicazione della libera circolazione dei lavoratori dipendenti a partire dal 1° maggio 2004, restrizioni che, secondo le autonome decisioni dei vecchi Stati membri, possono essere fatte valere per un periodo iniziale di 2 anni, prolungabile fino a 5 e addirittura fino a 7 anni in caso di congiunture critiche, previa comunicazione alla Commissione.

Resta salvo, nonostante queste previsioni restrittive, che ai lavoratori neocomunitari deve essere comunque assicurata priorità rispetto ai lavoratori extracomunitari, anche perché giuridicamente i neocomunitari non possono essere considerati più stranieri e possono entrare e soggiornare liberamente, senza poter essere espulsi se non per motivi gravissimi.

Queste misure, concepite per tutelare il livello occupazionale locale, per risparmiare nelle spese di previdenza e assistenza e per preparare gradualmente la popolazione, favoriscono anche una particolare inserzione di questi migranti nell'ambito del lavoro nero.

Come precedenti di questa impostazione restrittiva sono stati ricordati i seguenti casi:

- il 1968, anno di entrata in vigore della normativa sulla libera circolazione dei lavoratori comunitari, caratterizzato inizialmente dalla paura di una grande invasione dei lavoratori italiani;
- il 1981, anno di entrata nell'Unione della Grecia, sottoposta ad una restrizione di 6 anni nell'utilizzo dell'istituto della libera circolazione;
- il 1986, anno di adesione all'Unione di Spagna e Portogallo, assoggettati a restrizioni nella libera circolazione durate sette anni.

A dire il vero questi precedenti storici, riesaminati a distanza di tempo, hanno mostrato che le misure adottate hanno inteso combattere un rischio che è stato molto inferiore a quello paventato. Per queste ragioni storiche, e anche sulla base di concreti indicatori del mercato occupazionale e dei flussi, non sono mancate le voci che hanno tentato di ridimensionare l'allarme dell'invasione dall'Est<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> STRAUBHAAR, Thomas (*East-West Migration: will it be a problem*, «Intereconomica», July-Agust 2001) aveva ipotizzato nell'arco di due decenni un potenziale migratorio di circa 3 milioni di persone dall'Est Europa che, tenendo conto delle migrazioni di ritorno, poteva avere un saldo di 1,5 milioni di persone (1 milione se si escludevano Romania e Bulgaria)... Una stima, questa, ben lontana dall'invasione di massa.

L'esempio più citato, specialmente in Francia, per esprimere questo diffuso senso di paura, è stato quello degli idraulici polacchi, ma più in generale si è paventata la fuoruscita di milioni di migranti da questo grande paese (39 milioni di abitanti) con un elevato tasso di disoccupazione (il 20% nel 2004), alla ricerca di guadagni più consistente da ottenere in diversi paesi europei ad ogni costo<sup>3</sup>.

I dati del governo polacco smentiscono la paura generata dalle conseguenze prodotte dalla completa libera circolazione.

Secondo il Ministero degli Esteri polacchi nel corso di un anno, dal 1° maggio 2004, si sono inseriti stabilmente nei 15 Stati membri 65.000 lavoratori polacchi, mentre nello stesso periodo sono stati coinvolti poco meno di 400.000 lavoratori stagionali, con queste destinazioni prioritarie: Gran Bretagna 21%, Italia 11%, Paesi Bassi e Irlanda 7%.

Anche le fonti degli stessi Stati membri, a rischio d'invasione, attestano che il rischio non c'è stato e che l'invasione non è avvenuta neppure in quegli Stati che non hanno previsto clausole restrittive.

Le clausole restrittive, infatti, non sono state applicate da tre paesi e dagli altri Stati membri sono state applicate in maniera differenziata.

A non applicare le clausole restrittive sono stati, in maniera completa, la Svezia e, con alcune limitazioni, la Gran Bretagna e l'Irlanda<sup>4</sup>. Secondo l'Ufficio Nazionale per l'immigrazione svedese, nel corso di un anno, dall'adesione dei nuovi Stati membri, in Svezia sono arrivati 36.856 polacchi, pari al 60% dei neocomunitari entrati nel paese, con medie o basse qualifiche per l'edilizia e i servizi, oltre ad un buon contingente di dentisti. L'Accession Monitoring Report del Ministero dell'Interno britannico rileva che in Gran Bretagna gli immigrati venuti dalla Polonia sono stati 169.700, pari al 58% di tutti i lavoratori neocomunitari entrati nel paese. Per il Dipartimento per la famiglia e gli affari sociali irlandese i polacchi entrati in Irlanda sono stati 40.000.

La Gran Bretagna ha concesso a questi immigrati il permesso di lavoro, limitando però l'accesso ai servizi di *welfare*. Nel periodo 1° maggio 2004-30 settembre 2005 circa 170 mila lavoratori polacchi si sono inseriti, sia in settori stabili (edilizia, servizi, pulizia, trasporti), sia in settori stagionali (ristorazione, agricoltura), sia in settori di lavoro autonomo-professionale (idraulici, medici). L'Irlanda, invece, ha rilasciato ai polacchi il permesso per la ricerca del lavoro previa dimostrazione della disponibilità di mezzi idonei a mantenersi durante il periodo di disoccupazione.

<sup>3</sup> Riprendiamo qui alcuni spunti dell'articolo di ANGELELLI KOWALSKA, Kamila, *I lavoratori polacchi nei paesi dell'UE a 15 durante il periodo di recessione*, «Affari Sociali Internazionali», 2006 (in corso di pubblicazione).

<sup>4</sup> EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE, *Report on the Free Movement of Workers in EU-25. Who's afraid of EU enlargement?*, settembre 2005.

I più decisi ad avvalersi delle restrizioni sono state la Germania e l'Austria che, impaurite dall'ipotetico arrivo di milioni di immigrati dall'Est, hanno preventivamente dichiarato la loro intenzione di avvalersi delle restrizioni per tutto il periodo ammesso e cioè fino al 2011, estendendole perfino ai lavoratori distaccati delle aziende in determinati settori. Peraltro, a distanza di un anno, in Austria sono aumentati di poco i lavoratori provenienti dalla Slovacchia, dall'Ungheria e dalla Repubblica ceca, mentre a maggio 2005 i polacchi non superavano le 15.000 unità. In Germania, dove dal 1991 sono attivi accordi bilaterali con questi paesi dell'Est per l'utilizzo di lavoratori stagionali fino ad un massimo di tre mesi (con pratiche di registrazione molto agevolate se il periodo di attività non supera il mese), a metà 2004 vi erano 216.575 lavoratori polacchi stagionali e altri 19.631 in altre occupazioni, senza quindi un aumento ulteriore rispetto al precedente stock di polacchi nel paese.

La Francia ha inteso facilitare l'ingresso solo di determinate categorie (ricercatori universitari, medici e informatici), rilasciando 737 permessi di lavoro a tempo determinato, 875 a tempo indeterminato, di cui 150 ai temutissimi idraulici. Un comportamento simile a quello francese ha contrassegnato il Belgio (solo assunzioni di polacchi presso gli uffici della UE) e il Lussemburgo (non risulta siano stati assunti dei polacchi), preoccupati di proteggere il proprio mercato, e anche i Paesi Bassi, che da una parte hanno previsto una quota di 22.500 per i neocomunitari e la possibilità di lavoro stagionale (sono stati impiegati 20.439 polacchi nel settore agricolo) e dall'altra hanno finanziato le aziende intenzionate ad assumere disoccupati olandesi.

In Italia le restrizioni sono state applicate solo ad alcuni Stati membri (ad eccezione di Slovenia, Cipro e Malta) e solo per l'accesso al lavoro dipendente, assoggettato ad una quota stabilita a livello nazionale. Per i neocomunitari non vige l'obbligo, come per i lavoratori extracomunitari, di sottoscrivere il contratto di soggiorno, le pratiche d'inserimento possono essere perfezionate senza che sia d'ostacolo la loro presenza in Italia e non sussistono restrizioni in materia di ricongiungimento familiare, escluso l'obbligo del nulla osta e di altre formalità. Un'ulteriore attenuazione si è avuta per il fatto che le restrizioni non trovano più valore nei confronti di quanti hanno conseguito un inserimento continuo nel mercato occupazionale italiano da almeno 12 mesi, anche maturato dopo il 1° maggio 2004, con la possibilità di estendere il beneficio anche al coniuge e ai figli.

La Grecia, per consentire l'assunzione di un neocomunitario, è ricorsa ad un istituto simile alla sponsorizzazione prevista dalla legge 40/1998, per cui il datore di lavoro era obbligato ad assicurare una somma in grado di garantire le spese di vitto e di alloggio del lavoratore da assumere (a febbraio 2005 risultano registrati solo 580 neocomunitari).

Anche la Danimarca, dove – secondo il Servizio Danese per l’immigrazione – dopo un anno si sono registrati solo 809 polacchi nell’agricoltura e nei servizi, ha previsto procedure restrittive per la concessione del permesso di lavoro, ma con una interessante variazione in quanto è stato introdotto un permesso di sei mesi per ricerca lavoro, prevenendone il rilascio a tutti gli interessati in grado di garantire i mezzi per il proprio mantenimento senza dover ricorrere ai servizi sociali. In Finlandia il flusso di polacchi è stato ancor più ridotto.

Gli altri Stati membri del Mediterraneo hanno adottato una linea restrittiva, temperata però dalla previsione di quote d’ingresso a beneficio dei neocomunitari: in Spagna si sono inseriti 34.000 lavoratori polacchi (agricoltura, ristorazione, servizi, edilizia), mentre la quota del Portogallo è stata di 6.500 unità.

In Italia la quota per il periodo maggio-dicembre 2004 è stata di 20.00 unità, portata a 79.500 per il 2005 e a 179.000 per il 2006, contingenti molto al di là delle effettive esigenze, per cui si è portati a ritenere l’insussistenza di una reale necessità delle clausole restrittive, che fungono allora da meri espedienti per evitare allarmismi tra la popolazione.

Il Commissario UE per l’occupazione, nella sua “Relazione sul funzionamento delle disposizioni transitorie”, nel mese di febbraio 2006 ha attestato che non c’è stato un esodo massiccio di lavoratori neocomunitari e che i flussi intervenuti hanno avuto effetti positivi sulle economie degli Stati di accoglienza<sup>6</sup>.

Nonostante l’inesistenza di un pericolo di invasione e la raccomandazione della Commissione, il governo italiano e quello di Germania, Austria, Belgio e Francia hanno deciso di prorogare fino al 2009, con la possibilità di un’ulteriore proroga fino al 2011, la «moratoria» alla libera circolazione dei cittadini dei nuovi Stati membri dell’Unione europea, esclusi Cipro e Malta. Quindi, in Italia resta l’obbligo, per i datori di lavoro che intendano assumere cittadini neocomunitari, di richiedere l’autorizzazione al lavoro subordinato sia stagionale sia a tempo determinato o indeterminato: una decisione che non favorisce una maggiore comprensione tra gli italiani e i polacchi.

KAMILA KOWALSKA

FRANCO PITTAU

ANTONIO RICCI

idos@dossierimmigrazione.it

*Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes*

<sup>6</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty*, February 2006.

## recensioni

CALANDRA, Benedetta, *La memoria ostinata. H.I.J.O.S., i figli dei desaparecidos argentini*. Roma, Carocci Editore, 2004. 222 p.

L'analisi del libro è preceduta da una breve introduzione, che traccia le linee essenziali degli avvenimenti argentini, dai primi anni Sessanta ad oggi. Furono circa trentamila i *desaparecidos* della dittatura militare che, tra il 1976 e il 1983, governò l'Argentina. Persone strappate alle proprie famiglie, rapite, torturate, uccise, i cui cadaveri vennero occultati per nascondere al mondo il sistema di repressione presente nel paese.

Negli ultimi anni le vicende dei *desaparecidos* sono state protagoniste di inchieste, libri, film, romanzi, processi che hanno sottratto all'oblio una delle pagine più oscure della storia contemporanea dell'America latina. Nella ricostruzione della storia e della memoria dei *desaparecidos* un ruolo decisivo è stato svolto da H.I.J.O.S. (Figli per l'Identità e la Giustizia, contro l'Oblio e il Silenzio), associazione nata nel 1995 proprio dai figli delle persone scomparse, che con rigore e determinazione ha avviato una complessa opera di denuncia e di rivendicazione.

Benedetta Calandra ha deciso di analizzare in profondità la nascita, lo sviluppo e l'articolazione dell'associazione, ma soprattutto ha ricostruito con pazienza i modi e le forme con cui la partecipazione all'associazione ha influito sulle scelte quotidiane dei suoi membri e al rapporto con il proprio passato. La nascita di H.I.J.O.S. infatti ha significato non solo l'irruzione della vicenda dei *desaparecidos* nel dibattito politico nazionale e internazionale ma, per coloro che hanno partecipato alla nuova stagione di mobilitazione, anche il confronto diretto con la storia e l'esperienza drammatica della propria famiglia. Non a caso il primo capitolo del volume è intitolato *Irruzioni*.

Nel corso della narrazione, l'autrice mette continuamente a confronto la vicenda specifica di cui si occupa con alcuni problemi più generali che ricorrono con forza nel dibattito storiografico contemporaneo. Ecco, quindi, emergere il tema della morte, la violenza politica, il problema delle stragi e della loro memoria, le numerose questioni legate alla testimonianza e alla storia orale, i rischi e le potenzialità dell'uso pubblico della storia. Il lavoro è costruito principalmente attraverso le fonti orali, che sono state raccolte con molta cura attraverso una frequentazione assidua con i figli dei *desaparecidos* che in tutto il mondo hanno organizzato iniziative legate all'associazione. La dimensione internazionale del lavoro di H.I.J.O.S. è una delle caratteristiche più interessanti che emergono nella lettura, come pure la presenza, nei racconti e nello sviluppo del volu-

me, del tema dell'esilio, una traccia che restituisce al lettore la pluralità e l'articolazione delle vicende biografiche dei protagonisti del libro. Gli intervistati infatti si pongono nei loro discorsi continuamente proiettati su due versanti, sia in termini di spazio che di tempo: il versante dell'oggi, che per molti significa una vita in Europa o in Nordamerica e il versante del passato, che rimanda allo spazio dell'Argentina e al tempo della dittatura. Come pure è presente il tema del ritorno nelle zone di origine e delle emozioni e delle sensazioni contraddittorie che questo comporta. In questo senso il lavoro dell'associazione – che ha sedi anche in Italia – è doppiamente importante, perché ha dimostrato con forza che è possibile un approccio ai temi dell'esilio e della migrazione forzata capace di unire radicalità politica e trasmissione della memoria, sperimentando linguaggi espressivi e comunicativi molteplici e differenti: dal teatro alla musica, alla fotografia, al cinema.

Particolarmente apprezzabile nell'opera il lavoro meticoloso e rigoroso di costruzione delle fonti orali. Data la poca distanza cronologica degli eventi trattati e la loro traumaticità, si è reso necessario l'utilizzo di diversi strumenti per le fonti e per le procedure delle indagini. Le interviste infatti sono di volta in volta contestualizzate, sia in termini di metodo che di contenuto; non sono semplicemente "montate" – come avviene a volte nei lavori che prediligono l'uso delle fonti orali – ma raccontate come "discorso nel discorso" e per questo l'autrice riesce a valorizzarle al massimo.

MICHELE COLUCCI

DI COMITE, LUIGI; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, VICENTE; GIRONE, STEFANIA (a cura di), *Sviluppo demografico e mobilità territoriale delle popolazioni nell'area del Mediterraneo: Italia e Spagna, due paesi a confronto*. Bari, Cacucci Editore, 2005. 348 p.

Il volume presenta un insieme, elaborato a più mani, di studi e rapporti di ricerca sui fenomeni migratori nel Mediterraneo. La scelta degli autori risulta appropriata sia per lo sviluppo delle tematiche trattate, sia per l'approccio multidisciplinare e l'inserimento di autorevoli contributi, utili a sciogliere nodi ancora aperti nel dibattito scientifico sulle migrazioni intra-mediterranee e non solo.

L'introduzione dei curatori inquadra il fenomeno migratorio nel Mediterraneo, selezionando quei fattori socio-demografici che ne consentono una lettura d'insieme.

Entrando nel merito dei contributi più rilevanti, quello di Oscar Garavello è incentrato sugli effetti che le liberalizzazioni commerciali tra paesi ed aree geografiche diverse giocano sulle migrazioni internazionali, e questo ancor prima dell'affermazione del paradigma della globalizzazione economica. Garavello rileva gli effetti diretti che la liberalizzazione commerciale produce sulla «variabile strategica», cioè sul «reddito nelle sue più varie accezioni» (p. 75), ma

individua anche altre e varie conseguenze («effetti indiretti») che influenzano i flussi migratori internazionali e che si riferiscono in particolare «alla dinamica del mercato del lavoro, alla particolare situazione del settore agricolo ed infine ai processi di aggiustamento di breve periodo» (ibidem) nei Paesi in Via di Sviluppo ed in quelli Sviluppati. Tutti questi effetti si ripercuotono sui fattori che determinano gli spostamenti di popolazione: fattori non più di sola pertinenza analitica dei demografi, ma anche degli economisti.

Altro intervento importante è quello di Pugliese e Mottura sulle badanti e sul ruolo del genere femminile nei fenomeni migratori in Italia. Gli autori smontano un segmento specifico del mercato del lavoro (l'attività di cura alla persona) coperto sempre più dalle badanti straniere, considerando prioritariamente la complessa relazione che s'instaura tra sistema familiare (la domanda) e prestatrici d'opera (l'offerta) in un quadro di «non-autosufficienza della famiglia nei confronti di se stessa» (p. 199). In questa prospettiva di raccordo tra domanda ed offerta di lavoro, gli autori tracciano efficacemente il percorso «tipo» che i familiari di un individuo bisognoso di cura seguono prima di arrivare ad avvalersi di una badante straniera.

L'intervento di Golini e Marini è basato sulla divisione intra-mediterranea tra paesi nord-mediterranei Ue e paesi sud-mediterranei non-Ue. Interessanti sono le comparazioni tra i saldi naturali ed i saldi migratori dei due aggregati, tanto che gli autori arrivano ad affermare che «nell'area nord le immigrazioni previste servono a ribilanciare nella misura del 50% il deficit naturale [...]; nell'area sud le emigrazioni previste servono a controbilanciare nella misura di circa il 4,4% il forte saldo naturale» (p. 137). Tali affermazioni pongono l'esigenza di collaborazione tra le due sponde del Mediterraneo in previsione di una probabile «massiccia emigrazione dall'Africa sub-sahariana» (p. 143) nei prossimi anni.

Il contributo di L. Di Comite e P. Bonerba si sofferma sullo stretto rapporto che intercorre tra l'equilibrio demografico ed i fenomeni migratori, con particolare riguardo alla recente distribuzione globale della popolazione ed ai fattori che favoriscono gli spostamenti da un continente all'altro.

Buona parte del volume è dedicata all'immigrazione in Spagna, vista nelle sue diverse sfaccettature. Sottolineiamo l'intervento di Fernández che ci dà un quadro dettagliato della mobilità della popolazione marocchina immigrata nella penisola iberica. Questo movimento, soggetto alle variazioni della domanda di lavoro stagionale in alcune regioni spagnole a vantaggio di altre, finisce con lo sviluppare una più intensa dinamica rispetto alla popolazione autoctona.

E. Todisco e G. Tattolo sono gli autori del saggio conclusivo che tratta delle migrazioni degli anziani, cioè della *International Retirement Migration*, secondo la terminologia anglosassone. Gli autori sottolineano come il fenomeno suddetto coinvolga solo una élite della popolazione anziana europea, ma non debba per questo essere sottovalutato a motivo delle ricadute economiche che esso

comporta, soprattutto sulla riformulazione del *welfare* nei paesi in cui questi particolari immigrati concludono il loro percorso di vita.

In definitiva il volume raccoglie sull'argomento un approccio multidisciplinare che risulta più evidente laddove i contributi sono scritti a più mani. Nello stesso tempo, esso non manca di offrire alcuni approfondimenti analitici sui fenomeni migratori che interessano il bacino del Mediterraneo e sulla dinamica socio-demografica in atto, mettendo a fuoco le difficoltà e i problemi che di volta in volta le migrazioni internazionali pongono non soltanto per lo studio, ma soprattutto in termini di *governance*.

LEONARDO PALMISANO

LAZZARI, Francesco, *Le solidarietà possibili. Sistemi, movimenti e politiche sociali in America Latina*. Milano, Franco Angeli, 2004. 223 p.

Il sub-continente latino-americano è da tempo all'attenzione di non pochi studiosi, osservatori non solo di realtà economiche emarginanti e/o emergenti, ma anche di politiche socialmente caratterizzanti. Non mancano, quindi, rilevazioni significative delle relative problematicità, via via coniugabili con indubbie prospettive di sviluppo, pur spesso turbate da drammatiche conflittualità.

Specifici interessi italiani di riferimento si coniugano, inoltre, non solo con comuni e diffuse matrici linguistiche e culturali, ma – forse ancor più e correlativamente – con gli intensi processi migratori che hanno particolarmente coinvolto vaste aree di povertà: in esse si sono talora ulteriormente inseriti anche fenomeni di emarginazioni politico-sociali, che si sono di fatto polarizzate in alcuni decenni degli ultimi due secoli del millennio appena trascorso.

Occorre dare atto a F. Lazzari di avere affrontato tali problematiche non solo a livello di un adeguato approfondimento sociologico, ma anche in un impegno personale di coinvolgimento valoriale, nelle non poche dirette esperienze personali e/o di volontariato, in ambiti di promozione e animazione socio-culturale, delle politiche sociali e del servizio sociale, tanto in situazioni locali e nazionali (come in occasione di un suo prolungato servizio a livello di Commissione Unesco), che internazionali (dal coordinamento delle scuole italiane proprio nello Stato brasiliano di São Paulo o in Francia, fino ad una comune testimonianza sociologica in Cina).

Con un rilevante interesse, pertanto, sembra poter accogliersi tale recente ricerca di Lazzari, che, dopo altri suoi significativi lavori, è giunto ad affrontare una pertinente analisi in tema di "possibili solidarietà" anche nell'ambito specifico di "sistemi, movimenti e politiche sociali in America Latina", come opportunamente si precisa nella stessa intitolazione del testo in discorso.

Nella sua documentata analisi dei movimenti sociali in un'area nevralgica del Pianeta, emergono numerosi spunti di netto rilievo, anche al di là di particolari specificità territoriali.

Partendo da opportune comparazioni fra analisi differenziate a proposito di "movimenti sociali" e di "movimenti collettivi", l'Autore esemplifica in termini particolari, pur senza trascurare altri riferimenti sud-americani, specifiche realtà del Brasile e del Messico.

Nel caso brasiliano, si sofferma dapprima sul discusso evolversi di una proclamata "democrazia razziale", per evidenziarne le tuttora attuali tensioni, particolarmente in tema di diritti civili. A tale riguardo si rilevano come assai opportuni sia l'approfondita e talora personale e diretta conoscenza da parte dello stesso Autore di studiosi brasiliani di rilievo, come pure una specifica analisi comparata fra gli articolati "processi sociali" ed il diffuso fenomeno della "globalizzazione".

Nella realtà messicana, invece, si rilevano successive ipotesi di rilievo per un superamento di tipologie sociali anomiche, né si manca di individuarvi nuove presenze di "attori sociali".

Tentando di riassumere almeno alcune fra le dense e puntuali indicazioni del testo, sembra di poter cogliere certi passaggi particolarmente significativi.

Anzitutto, viene ritenuto determinante, negli auspicati processi democratici, uno sviluppo *endogeno* ed *autocentrato*, piuttosto che di qualsivoglia natura "esogena" (p. 39 ss.). E si citano studiosi classici e variegati (da Max Weber ad Alain Touraine, da Rousseau a Montesquieu), che hanno sottolineato autorevolmente non poche componenti al riguardo.

Ancora maggior rilievo, nelle riflessioni proposte dall'Autore, assume la coerente convergenza di studiosi "interni" alla specifica realtà sud-americana considerata: da Darcy Ribeiro ad Octavio Ianni, da Paulo Freire a Fernando Henrique Cardoso (p. 80 ss.). Tali studiosi hanno indubbiamente contribuito ad una maggiore comprensione dei movimenti collettivi e sociali latino-americani in ambito internazionale, sottolineando da un lato il primato dell'uomo sullo sfruttamento economico, e dall'altro le correlazioni di maggior rilievo fra movimenti sociali e realtà istituzionali, economiche e politiche.

Un secondo non trascurabile approfondimento sembra poter riferirsi all'indispensabile "ricostruzione di identità collettive" (p. 113), e proprio partendo da opportuni indicatori di "sviluppo umano". In base ad essi, infatti, da un lato un processo di sviluppo non può essere orientato soltanto dal "mercato" (pp. 119-120), ma — per altri aspetti — la costruzione di "vie istituzionali per la democrazia" non pare poter trascurare gli indispensabili rapporti con le "democrazie formali" (pp. 126-129). In tale prospettiva, un efficace ed autentico potenziamento, ad esempio, della Comunità Andina e/o del Mercosur, dovrà riuscire ad evitare rischi di possibili "neo-populismi", per quell'autentico "progetto uomo" (e non di "potere"), quale si auspica riesca adeguatamente ad emergere (pp. 130-142).

Una terza coerente annotazione tende a sottolineare il persistente "squilibrio fra democrazia politica e democrazia sociale" (p. 143), ove una sorta di "assolutizzazione ideologica" di teorie economiche e di mercato (p. 154) consentirebbe tuttora la permanenza di

non trascurabili aspetti negativi: competitività sfrenate, precarietà e instabilità occupazionali, inurbamenti incontrollati con trasferimenti forzati, attività illecite, abnormi imposizioni di mercati finanziari, incertezze e insicurezze aziendali, criminalità, perdite di identità socio-culturali (pp. 155-156), che non sembrano ancora consentire un significativo contrasto rispetto a perduranti tentativi di "privatizzazione dello stato" (p. 158).

Un contemporaneo e correlato raffronto fra i concetti di "stato e società" da un lato, e "persona e libertà" dall'altro, consente quindi a Lazzari di enucleare l'evidenza di non poche presenze contraddittorie, tuttora irrisolte, nella realtà sud-americana considerata.

Il lavoro, sempre agile e consistente, si chiude con alcune "riflessioni" comparative e "propositive".

Se, infatti, da un lato ci si sofferma sul ben noto fenomeno della "complessità sociale", non privo di frequenti modalità conflittuali, per un altro aspetto, invece, si circoscrivono concrete modalità di "partecipazione democratica", attraverso ogni più opportuna e possibile "valorizzazione dei beni relazionali", anche tenendo conto della stessa "incisività dei movimenti sociali" segnalati.

In definitiva, il concreto auspicio di Lazzari per una *governance* innovativa e diffusa, ove ogni persona possa collocarsi in una "dimensione" autenticamente "comunitaria", sembra di per sé prospettare quella "politica sociale innovativa", sola in grado – forse – di ricostruire quella "nuova Roma in terra tropicale" talora idealizzata, ma ancora ben lontana dal realizzarsi, anche per vincoli di poteri esterni talora di difficile superamento.

Ad ogni buon conto, una per quanto rapida serie di formulazioni conclusive sembra poter vivamente sottolineare: il non trascurabile e significativo contributo che l'opera sembra recare nell'ottica di una "sociologia planetaria comparata"; l'esigenza di dare "obiettivi umanitari all'economia, per restituire valore sociale al mercato e per dare senso al mondo" (p. 178); l'indispensabilità di ridare "centralità" alla *cultura*, in quanto "costitutiva del *politico* e dell'*economico*" (p. 181); l'opportuna ripresa di alcune formulazioni di Donati, che Lazzari non manca di ribadire, ed in particolare come essenzialmente "nell'individuo in relazione", la vita umana abbia modi fondanti per affermare la propria stessa specificità umana (p. 183).

GIULIANO GIORIO

PROVESAN, Vittorio, *L'immigrazione internazionale nelle città dei paesi in via di sviluppo: effetti e gestione del fenomeno*. Venezia, IUAV, 2004. 132 p.

Il testo di Vittorio Provesan merita di essere letto perché rappresenta un utile "stato dell'arte" sull'argomento delle migrazioni internazionali dirette verso le grandi metropoli del sud del mondo. Il tema è decisamente poco praticato nella letteratura scientifica ita-

liana, sempre concentrata su se stessa e impegnata, ancora dopo due decenni, ad elaborare infinite variazioni possibili sul *topos* della "riva sud e riva nord del Mediterraneo".

Nel panorama internazionale, invece, la questione della gestione dei flussi e degli insediamenti di migranti nelle grandi città dell'Africa, del sud-est asiatico e dell'America Latina viene discussa già da tempo, anche perché è imprescindibile per ricostruire in maniera sistemica il funzionamento delle tratte migratorie che, partendo dai luoghi più poveri del mondo, solo in alcuni casi e solo come tappa finale approdano nei paesi ricchi, compresi quelli europei. La ricerca di Piovesan ha infatti questo bel taglio internazionale, anche perché nasce come base per il *background paper* tematico per *The state of the world's cities 2004/2005*, la pubblicazione di UN-Habitat presentata al secondo *World Urban Forum* di Barcelona, nel 2004.

L'introduzione concettuale all'interno della quale la trattazione s'inscrive (riassunta nella prefazione di Marcello Balbo) senz'altro deve molto agli studi di Saskia Sassen sulle città globali e ne riprende, in particolare, l'attenzione verso quei "micromercati" del lavoro che la grande città genera e attraverso cui si intuisce che le migrazioni internazionali sono ormai ovunque parte integrante dell'economia locale/globale. I venditori di strada senegalesi in Sud Africa, ad esempio, commerciano prodotti locali, e danno quindi lavoro ai produttori e ai grossisti sudafricani; le domestiche nicaraguesi liberano il tempo delle donne costaricane, che così possono lavorare fuori casa; molti esempi di questo tipo segnalano come l'immigrazione costituisca a livello locale una risorsa per la crescita economica, soprattutto in contesti come quelli dei PVS in cui l'economia informale urbana oggi rappresenta la migliore strategia individuale e familiare di lotta contro la povertà.

L'impianto dell'esposizione, per il resto, è piuttosto lineare: si tratta in tutto di cinque studi di caso (Abidjan, Johannesburg, Dakar, Bangkok, San José de Costa Rica) descritti secondo uno schema ricorrente di dati – inevitabilmente incerti – sull'entità del fenomeno immigratorio, le diverse provenienze dei flussi e le dinamiche, anch'esse tendenzialmente diverse, di insediamento sul territorio da parte delle comunità immigrate e di interazione più o meno conflittuale con la popolazione autoctona.

Maturato nel contesto di una ricerca su *Urban policies and practices addressing international migration*, però, il lavoro di Piovesan si distingue proprio perché dà conto anche delle sfide che i governi locali di queste città si trovano a sostenere per gestire il fenomeno dell'integrazione, e analizza diverse strategie possibili. Le esperienze più interessanti, da questo punto di vista, sono state quelle africane, intese a riassorbire in qualche modo l'economia informale degli immigrati, recuperandone la capacità contributiva in cambio di maggiori garanzie di cittadinanza e combattendo così la criminalità organizzata. Queste operazioni, però, si sono rivelate efficaci solo laddove le stesse comunità immigrate hanno potuto par-

tecipare attivamente alla loro concezione e implementazione, secondo quella che, nel linguaggio tecnico della pianificazione dello sviluppo, si chiama "logica dell'appropriazione (*ownership*)".

C'è un'ultima, cruciale, riflessione che permea tutto il testo: i governi statali e quelli locali hanno nei confronti dell'immigrazione un approccio divergente, che spesso produce contraddizione e conflitto. Mentre gli Stati, in generale, si limitano al controllo delle frontiere e alla repressione, i governi locali, invece, che sono direttamente responsabili della vita e del benessere della città, sono più interessati a favorire l'integrazione e a valorizzare le risorse che gli immigrati rappresentano. Una dicotomia, questa, presente anche in Italia.

La bibliografia di riferimento è ottima, anche perché comprende numerosi documenti delle principali organizzazioni internazionali (Banca mondiale e varie agenzie delle Nazioni unite) e accede a molti materiali di studio ancora inediti messi a disposizione da studiosi e centri di ricerca. L'unico problema è che il libro, probabilmente, è stato edito troppo in fretta, e questo lo rende in alcuni tratti troppo confuso; la lettura, quindi, è adatta solo agli specialisti, che non avranno problemi a riorientarsi là dove, nel testo, sono mancate le revisioni editoriali.

SERENA VITALE

RANIERI, Ruggero; TOSI, Luciano (a cura di), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*. Verona, Cedam, 2004. 399 p.

Il volume raccoglie con alcune integrazioni gli atti di un convegno tenutosi a Terni nel 2002. Curato da Ruggero Ranieri e Luciano Tosi, l'opera punta a ricostruire i diversi aspetti di oltre mezzo secolo di storia della CECA, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, che ha giocato un ruolo determinante nel processo di modernizzazione dell'economia europea costituendo, anche sul piano politico, un'esperienza antesignana del percorso verso l'unità dell'Europa.

Il 9 maggio 1950 il ministro francese Robert Schuman propose di porre sotto un'unica autorità continentale la produzione del carbone e dell'acciaio, avviando quel processo di cooperazione che nel giro di due anni porterà alla firma del trattato della Ceca. Il trattato rappresenterà un elemento centrale nelle vicende della storia politica ed economica dell'Europa post-bellica e per questo la sua ideazione e la sua applicazione sono diventate nel corso degli anni tema di confronto e di dibattito tra gli studiosi.

I contributi presentati nel volume sono divisi in due parti. Nella prima parte vengono presentati i differenti approcci allo studio dell'istituzione: le fonti, la dimensione istituzionale, le politiche sociali, le relazioni internazionali. Gérard Bossuat si sofferma sul rapporto tra la nascita della Ceca e lo spirito di cooperazione che poi sarà alla base del processo d'integrazione europea, con tutte le con-

traddizioni e i conflitti che tale rapporto mette in evidenza. I saggi di Antonio Varsori e Klaus Schwabe analizzano invece il trattato alla luce dei suoi effetti positivi sugli equilibri politici internazionali, poiché funzionò come elemento di pacificazione dei rapporti franco-tedeschi e, più in generale, fornì una cornice di riferimento alla ricostruzione tedesca. Geoffrey Owen ricostruisce la mancata partecipazione britannica al progetto, spiegandone le ragioni politiche e sociali e rivelando i limiti sul lungo periodo della scelta del governo inglese, che — pur firmando nel 1954 un accordo di collaborazione con la Ceca — restò complessivamente fuori dal progetto. Marinella Neri Gualdesi affronta il tema della partecipazione italiana alla nascita della Ceca, entrando nello specifico delle scelte dei differenti gruppi economici e politici e sottolineando come la decisione di partecipare al negoziato fu presa da quella "minoranza modernizzatrice, che scommise sull'integrazione europea" (p. 83) come risorsa strategica per l'Italia. Philippe Mioche entra nel dettaglio degli aspetti economici e mette in luce come nell'ambito della produzione siderurgica la cooperazione non funzionò sempre in maniera esemplare e anzi le scelte dei singoli stati membri rispecchiarono in molte occasioni la difesa dei rispettivi interessi. Lorenzo Mechi affronta un tema generalmente sottovalutato e poi ripreso nell'ultima parte del volume da Enrico Gibellieri: il piano di politiche sociali portato avanti dalla Ceca e legato ai suoi progetti economici. Mechi si sofferma anche sull'articolo 69 del trattato del 1952, che prevedeva la libera circolazione dei lavoratori (l'Italia insistette molto in sede di negoziato per la sua approvazione) e poneva il problema della formazione professionale come elemento centrale.

I saggi contenuti nella seconda parte del volume sono dedicati all'Italia. I saggi di R. Ranieri, F. Venturino e G. Pedrocchi analizzano aspetti differenti della produzione del comparto siderurgico nel paese ed il suo sviluppo in seguito al trattato del 1952.

Il contributo di Federico Romero si sofferma sul tema della libera circolazione delle persone, decretato dall'art. 69 del trattato della Ceca e in seguito ripreso dall'art. 48 dei trattati di Roma. L'autore, che vanta una lunga esperienza di ricerche in materia, analizza gli effetti di questi trattati sulla politica migratoria italiana, evidenziando come sul breve periodo essi furono pochi e insoddisfacenti (dal punto di vista dei governi italiani, che volevano a tutti i costi "alleggerire" il mercato del lavoro nazionale e utilizzare l'emigrazione come valvola di sfogo alla disoccupazione) ma sul lungo periodo si rivelarono articolati e proficui.

Il volume appare uno strumento indispensabile per chi voglia approfondire la storia economica e sociale dell'Europa nel periodo post-bellico. Particolarmente importante è la dimensione interdisciplinare dei contributi (che spaziano dalla storia politica alla storia economica, dalla storia sociale alla storia delle relazioni internazionali) e che utilizzano fonti differenti e ricche. I temi della migrazione internazionale e delle politiche migratorie europee vengono in que-

sto modo inseriti all'interno del sistema più ampio di cooperazione economica e politica e si intrecciano con i nodi centrali delle origini, della nascita e dell'affermazione del processo di integrazione europea.

MICHELE COLUCCI

RUSSO KRAUSS, Dionisia, *Geografie dell'immigrazione. Spazi multietnici nelle città: in Italia, Campania, Napoli*. Napoli, Liguori Editore, 2005. 243 p.

Il lavoro della Russo Krauss, suddiviso in due parti, presenta in primo luogo una robusta panoramica sulla situazione immigratoria in Italia dalla seconda metà degli anni settanta ad oggi. Prevale la dimensione quantitativa dell'analisi, che percorre tutto questo capitolo. Ad essa segue uno specifico lavoro di esame del complesso rapporto tra etnicità e spazialità, dimensioni ancora poco dibattute a cui l'autrice offre un approccio ben preciso che tiene a distinguere il concetto di 'etnia' da quello di 'razza', senza però assolverlo dal rischio di indurre a forme differenzialiste od ideologiche di razzismo e segregazione. A seguire, nell'offerta di precise indicazioni analitiche, di ipotesi teoriche e di suggestioni relative alla 'spartizione' degli spazi operata generalmente dai migranti nei contesti metropolitani italiani, l'autrice afferma che «i diversi gruppi competono per lo spazio, ma stabiliscono relazioni simbiotiche per condividere alcuni luoghi» (p. 63). D'altra parte, se così non fosse non si spiegherebbe l'insistere della Krauss sul problema degli alloggi per gli immigrati, all'ordine del giorno in tutte le città italiane, ma sostanzialmente irrisolto nelle sue dimensioni riguardanti l'accesso (il costo) e la vivibilità.

La seconda parte del lavoro propone un'articolata e puntigliosa rassegna della situazione migratoria in Campania, con particolare riferimento al capoluogo di regione.

Con alcune interessanti riflessioni, l'autrice traccia un percorso storico dell'immigrazione in Campania, iniziato negli anni 1960 con le domestiche eritree «al seguito dei rimpatri di famiglie italiane subito dopo lo scoppio della guerra civile per l'indipendenza» (p. 86) e successivamente ingrossato dalle successive ondate migratorie di diversa provenienza che hanno interessato l'Italia nella sua interezza. Nello stesso tempo, viene sottolineata l'attuale tendenza alla stabilizzazione degli immigrati regolari, in seguito anche ai ricongiungimenti familiari, in tutte le province campane.

I territori campani a maggiore concentrazione di stranieri sono il napoletano ed il casertano, che si presentano come realtà molto diversificate. Il motivo prevalente della presenza straniera in Campania è il lavoro stagionale, che si concentra soprattutto nell'agricoltura, ma di rilievo è anche l'occupazione nel settore del lavoro domestico e dei servizi alla persona (concentrato nelle città), e quello dell'imprenditoria cinese, presente principalmente nell'area vesuviana.

Numerosi i problemi che si accompagnano a questa immigrazione regionale, derivanti anche dalla «datitanza della politica ri-

spetto alla gestione di tale fenomeno» (p. 144) che produrrebbe, a detta dell'autrice, una sottovalutazione delle potenzialità produttive e sociali dei migranti.

Il lavoro prosegue mettendo a fuoco il fenomeno migratorio nella città di Napoli. Qui, si presenta come un universo composito in cui convivono attitudini al lavoro diversificato e scelte residenziali differenti. I cittadini dello Sri Lanka, impiegati soprattutto come domestici, risultano il gruppo più numeroso a Napoli città. Essi sono distribuiti in diversi quartieri cittadini «in modo poco appariscente» (p. 159), ma la loro crescita numerica avrebbe creato micro-economie di auto-sostentamento interne alla comunità favorendo la creazione di una fitta rete migratoria di richiamo.

Altra comunità studiata è quella cinese. Essa presenta caratteristiche proprie, differenziandosi dalle altre per la capacità d'inserimento nelle maglie del commercio all'ingrosso, tanto da essere riuscita ad ottenere dal comune l'apertura del *Cinamercato*, un grande centro commerciale del *made in China* gestito secondo le regole italiane.

In seguito, il lavoro affronta il tema dell'immigrazione islamica, soffermandosi con dovizia di particolari sui tentativi, riusciti o meno, di organizzare in città luoghi di culto ed associazioni che favoriscano la conservazione del credo musulmano tra i diversi gruppi nazionali.

L'ultimo aspetto trattato dall'autrice si fonda sulla costruzione di alcuni indicatori sintetici della concentrazione degli stranieri nella città di Napoli che confermano alcune ipotesi della Krauss. Nel caso dei cinesi, per esempio, il cosiddetto *indice di isolamento* o di *segregazione* li descrive come i più concentrati in spazi limitati della città, mentre i polacchi risulterebbero i meglio distribuiti su tutto il territorio comunale. I cittadini dello Sri Lanka occuperebbero invece una posizione intermedia.

Il testo tenta di affermare, attraverso una lettura dell'immigrazione in un territorio circoscritto, l'importanza dei sistemi locali di relazione tra individui, sebbene ogni fenomeno migratorio si inquadri necessariamente in un'ottica globale. L'autrice definisce, infatti, l'immigrazione «come insieme di processi attraverso cui si localizza il globale» (p. 218), quindi tende a far prevalere una lettura che dal particolare (dalla realtà napoletana e campana) giunge al generale (alla realtà nazionale ed oltre) del fenomeno.

In definitiva, la qualità del lavoro sta soprattutto nella trattazione esaustiva degli argomenti, completata da un corredo bibliografico adeguato e ricco. La lettura scientifica consente di acquisire informazioni dettagliate sul fenomeno migratorio in Campania e di costruire una precisa mappa della distribuzione spaziale dei migranti e delle motivazioni socio-economiche che la sottendono senza indulgere ad una visione campano-centrica del fenomeno migratorio, ma inquadrandolo in una dimensione che connette il livello locale con i più ampi ambiti di pertinenza.

Davvero un bel libro, questo di Solivetti, e per diverse ragioni, sia dal punto di vista dei contenuti, ricchi e argomentati, che dell'impianto espositivo, ampio, chiaro ed accurato.

In primo luogo – ovviamente – la scelta dell'argomento, decisamente sovra-rappresentato nel discorso mediatico ma ancora poco diffuso nel dibattito scientifico, almeno quello di carattere più divulgativo. Esiste effettivamente un "problema" immigrazione e criminalità? L'alta incidenza d'immigrati (o, più precisamente, *non-nazionali*) sulla popolazione carceraria è da considerarsi un evento contingente o un fattore strutturale? Il fenomeno si verifica con la stessa intensità e le stesse modalità in tutti i paesi d'immigrazione e per qualsiasi comunità non nazionale o presenta differenze significative? Quali sono i fattori che, nelle nostre società o in quelle di origine, influenzano la propensione alla devianza da parte degli immigrati?

Le domande sarebbero molte, e il libro non ha certo la pretesa di esaurire la questione: al contrario, la radica profondamente nella tradizione sociologica e ne mette in evidenza l'attualità, nel «*dibattito su immigrazione e criminalità tra passato e presente*» (cap. I). Quella che emerge è, in un certo senso, l'urgenza di una nuova riflessione, che si adegui alle circostanze e caratteristiche delle migrazioni internazionali più recenti, fra cui la presenza frammentaria sul territorio di numerose comunità di varia provenienza e la prevalenza nelle ragioni della migrazione dei fattori espulsivi rispetto a quelli attrattivi, con la difficoltà che ne deriva ad impostare e gestire le politiche di regolamentazione dei flussi.

Da sottolineare anche il respiro europeo dello studio che, nonostante la problematicità intrinseca a qualsiasi analisi comparativa, consente di "posizionare" la situazione italiana rispetto a quella di altri paesi vicini e rispetto alla media comunitaria. Anche se l'omogeneità dei dati non è perfetta, soprattutto per le serie storiche, e benché questo – inevitabilmente – condizioni in parte la ricerca (basata sui dati Eurostat e Sopemi per il solo decennio 1990-2000), le indicazioni che se ne ricavano sono comunque fondamentali, soprattutto dopo che la Commissione europea, con la pubblicazione del Libro verde, ha esplicitato la volontà di pervenire ad un approccio comune sulla gestione della migrazione economica. La descrizione della "popolazione nazionale e non-nazionale in Europa occidentale" (cap. III), che presenta un certo grado di autonomia rispetto alla trattazione complessiva, sarebbe un'ottima lettura da consigliare agli studenti che si interessano per la prima volta alle dimensioni del fenomeno migratorio.

Bisogna dare atto all'autore, infine, dello sforzo di sintesi che ha compiuto per offrire un quadro conoscitivo breve ma completo, che spazia dalle tesi classiche e moderne della sociologia della devianza (strain anomico e deprivazione relativa; conflitto culturale;

teoria del controllo; interazionismo simbolico ed etichettamento) fino all'analisi statistica vera e propria della criminalità della popolazione immigrata, senza mai perdere di coerenza. Il pregio maggiore dell'opera, del resto, sta proprio nella cura con cui sono state fondate le ipotesi teoriche della ricerca empirica; come conseguenza, le argomentazioni che motivano la scelta e spiegano la costruzione degli indicatori socio-economici, di integrazione e di provenienza (cap. V) e la discussione delle correlazioni fra loro stabilite (cap. VI) risultano accessibili "su più livelli" per lettori con diverse competenze (sia demografi digiuni di sociologia della devianza che criminologi poco abituati alla cluster analysis, ad esempio).

I risultati dell'indagine sono estremamente interessanti: i dati indicano un'incidenza dei non-nazionali sulla popolazione carceraria 4,5 volte più alta della loro incidenza sulla popolazione residente, ma con differenze notevoli fra paese e paese. Questo significa che l'immigrazione *in quanto tale* non può essere considerata fonte di devianza e criminalità e che le ragioni di indici relativi di carcerazione abnormi (10,1 per l'Italia nel periodo 1990-2000) sono da ricercare, piuttosto, nell'interazione fra caratteristiche dei flussi migratori e delle società di insediamento; solo per fare un esempio, l'indice di carcerazione risulta correlato positivamente ma in misura modesta con la percentuale di non-nazionali poco istruiti (coeff. 0,31), mentre risulta più intensamente correlato, in senso inverso, con la percentuale di popolazione autoctona più istruita (coeff. -0,67) e con altri fattori riconducibili alla dimensione "cultura, rispetto dei diritti e capitale sociale".

L'attuale espansione della criminalità dei non-nazionali nei paesi europei, quindi, avviene in un contesto caratterizzato non solo e non tanto da disuguaglianza e deprivazione relativa, ma soprattutto da illegalità diffusa, negazione del diritto alla giustizia, corruzione e abuso della condizione di bisogno e debolezza degli immigrati - specie dei più marginali, come i clandestini - attraverso l'economia sommersa. Così, se la presenza (stimata) di clandestini è sinonimo di cattiva integrazione, la stessa incidenza della clandestinità è associata al livello di corruzione e a quello di (in)certezza del diritto della società ospitante; la diffusione dell'economia sommersa, che è fortemente associata all'incidenza dei non nazionali sul crimine, richiama immigrazione clandestina e si nutre di essa; e così via. Una lettura dell'integrazione, in definitiva, fondata e priva di luoghi comuni, particolarmente utile in sede di policy planning.

Un'ultima annotazione. L'autore presta estrema attenzione al problema statistico dell'immigrazione irregolare (il "numero oscuro"), ricorre ad alcune stime della presenza clandestina per correggere gli indicatori usati e dimostra che, comunque, la significatività dei risultati (verso e intensità delle correlazioni) non cambia. Un maggiore coinvolgimento di giuristi e/o sociologi del diritto, però, avrebbe forse permesso di problematizzare meglio la questione e approfondirla, aprendo alla riflessione - scientifica e politica - sul modo in cui lo stesso impianto giuridico-istituzionale delle politiche mi-

gratorie in alcuni paesi europei può, nei fatti, favorire invece che contrastare il diffuso clima di irregolarità/illegalità che risulta associato in maniera determinante alla sovra-rappresentazione dei criminali sulla popolazione dei non-nazionali.

Questo libro è davvero utile (cosa che non sempre riesce alle ricerche sociali), oltre che piacevole (anche se per la prossima edizione bisognerebbe pensare a un editing più accorto); davvero non dovrebbe mancare nelle biblioteche di chi si occupa a qualsiasi titolo di immigrazione e integrazione: studiosi, operatori della pubblica amministrazione o del privato sociale, e anche giornalisti.

SERENA VITALE

TOGNETTI BORDOGNA, Mara (a cura di), *Ricongiungere la famiglia altrove. Strategie, percorsi, modelli e forme dei ricongiungimenti familiari*. Milano, Franco Angeli, 2004. 343 p.

Il volume è il risultato di numerosi ed approfonditi lavori di ricerca condotti negli ultimi anni su uno dei temi più attuali nel campo delle politiche migratorie italiane: il ricongiungimento familiare. Indagare le dinamiche che si attivano all'interno e all'esterno della famiglia ricongiunta consente infatti di comprendere a fondo l'evoluzione dei fenomeni migratori nel processo d'insediamento, sia nella loro dimensione individuale che sociale; la famiglia in transizione diviene quindi osservatorio privilegiato non solo per riconoscere le risorse attivate dai protagonisti del ricongiungimento, ma anche per indagare la capacità della società di accoglienza di elaborare politiche di sostegno e d'integrazione.

Ciò che il libro intende sottolineare è che il ricongiungimento non può essere considerato solo come un fatto a carattere amministrativo, ma va indagato come fatto sociale totale; esso infatti, «oltre a ridefinire il progetto migratorio, contribuisce a riposizionare i ruoli dei membri del nucleo familiare e a ridefinire la rete transnazionale della migrazione, (...) da migrazione del singolo ci troviamo in una realtà di famiglia, da una migrazione di adulti, siamo in presenza di una migrazione di più generazioni. Cambiano gli obiettivi e le strategie migratorie, i progetti, le relazioni all'interno del nucleo, i ruoli, le traiettorie individuali, l'uso e la destinazione delle risorse» (p. 41).

Emerge chiaramente come il ricongiungimento diventi occasione di stabilizzazione e positiva inclusione in un nuovo contesto. Tale istituto assume dunque anche un peso collettivo e pubblico. «Con la famiglia – sottolinea Tognetti Bordogna nel primo capitolo – l'immigrato o l'immigrata entrano sulla scena sociale in modo più articolato e visibile. Si innesca quindi un processo di visibilità per cui chi è migrato per primo cessa di essere solo un lavoratore e diventa consumatore di beni durevoli e di servizi, ampliando la sua gamma di ruoli sociali. (...) Costruire il progetto migratorio e modificarlo

*prevedendo la famiglia conferma la trasformazione del percorso biografico da una dimensione temporale di provvisorietà a una di stabilizzazione e permanenza» (p. 39).*

Il piano del volume prevede un'analisi delle tipologie e delle caratteristiche dei ricongiungimenti familiari (I cap.) cui segue una descrizione del fenomeno italiano, da un punto di vista sia qualitativo che quantitativo (II cap.). Vengono poi esaminate le dinamiche all'interno della famiglia, i cambiamenti di ruolo che ne conseguono, le trasformazioni delle definizioni di genere (III cap.) e il profilo della cosiddetta seconda generazione (IV cap.).

L'ultimo capitolo delinea alcune politiche familiari possibili e utili per i ricongiungimenti, mentre l'appendice riporta la normativa vigente in Italia e in Europa.

Entrando nel merito dei vari contributi, troviamo nel primo capitolo, a firma della curatrice, la classificazione delle diverse tipologie di ricongiungimento e delle forme familiari conseguenti. Il processo di ricongiungimento è estremamente complesso e spesso dà luogo a contraddizioni che ogni componente della famiglia affronta in modo specifico e personale. Particolarmente delicato è – secondo l'autrice – il ruolo della madre, anello di transizione fra tradizione e cambiamento. Essa è *«al tempo stesso portatrice di mutamento e tradizione»* (p. 37), mentre i figli rappresentano la parte debole che più subisce le contraddizioni.

A. Alietti nel secondo capitolo affronta il tema del "capitale sociale" ovvero delle reti di aiuto e d'informazione che si attivano intorno alla famiglia, prima e dopo il ricongiungimento. Alietti studia l'inserimento del nucleo familiare in una dimensione sociale allargata, costituita da legami familiari, parentali, amicali, (capitale sociale di primo livello) e da legami acquisiti nel lavoro e nella frequentazione di servizi ed organizzazioni del paese d'immigrazione (capitale sociale di secondo livello). *«Chi si deve ricongiungere – afferma Alietti – ha di fronte una serie di problemi amministrativi, economici e in parte psicologici, i quali sono affrontati in maniera collettiva dalle reti intra e interfamiliari»* (p. 60). Il secondo capitolo si chiude con i dati sui ricongiungimenti avvenuti in Italia negli anni tra il 1993 e il 2001.

Nella parte centrale del volume (cap. III e IV) sono delineate le figure dei protagonisti del ricongiungimento; qui i dati statistici si traducono nei volti, nei comportamenti, nei pensieri e nelle emozioni delle donne e degli uomini intervistati. Ne emergono storie di vita estremamente differenti tra loro, ma con il comune denominatore della ricerca di una nuova identità nel complesso percorso che porta l'individuo a ridefinirsi di volta in volta in relazione ai rapporti primari e alla società di arrivo. Le diciotto interviste riportate sono significative delle tappe del ricongiungimento familiare: l'attesa nel paese di origine, la partenza, l'arrivo, i primi tempi nel nuovo paese, il processo d'inserimento.

Il ritratto della donna all'interno del processo di ricongiungimento, quale emerge dallo studio di Rosalba Guazzetti, permette di comprendere quanto sia determinante il ruolo della figura femmini-

le nelle dinamiche d'integrazione: «È la donna (...) a spingere il contatto nel quotidiano, a vivere gli scambi osmotici con l'ambiente. (...). Conoscere il punto di vista della donna nel processo migratorio fa sì che proprio la donna possa costituire il perno d'interventi mirati per una politica sociale più attenta ed efficace» (p. 139). Fondamentali a questo proposito dovrebbero essere le azioni di accompagnamento al progetto di ricongiungimento, per evitare che la mancanza di riferimenti e di strumenti per la conoscenza del nuovo ambiente provochino la chiusura in una invisibilità sociale.

Graziella Favaro si sofferma invece sui processi di adattamento dei minori ricongiunti. Al momento dell'arrivo «sembrano essere facilitati i bambini più piccoli, nella fascia di età prescolare o dei primi anni della scuola elementare. Difficoltà maggiori – di tipo relazionale e di inserimento – si rilevano tra i ragazzi preadolescenti e adolescenti che possono incontrare maggiori problemi scolastici e linguistici; resistenze a staccarsi da un mondo di affetti e di amicizie più consolidati e a ritessere fili affettivi nella situazione di arrivo» (p. 190). L'autrice traccia il ritratto di ragazzi "in bilico" tra due mondi, dopo un ricongiungimento non sufficientemente preparato, talvolta ipersensibilizzati e non sostenuti adeguatamente, alle prese con molteplici scelte identitarie e costretti a costruirsi un futuro su un presente provvisorio. In conclusione Graziella Favaro descrive le risorse e le strategie di adattamento attivate dai minori, all'interno e all'esterno del nucleo familiare, e suggerisce linee di politica sociale utili per evitare che la vulnerabilità di questi giovani si trasformi in disagio e devianza.

Il tema delle politiche sociali a sostegno delle famiglie ricongiunte e a favore degli operatori dei servizi, viene ripreso e approfondito da M. Tognetti Bordogna nell'ultimo capitolo, in cui sostiene la necessità delle "buone prassi", cioè delle politiche d'intervento volte a migliorare la qualità della vita dei soggetti coinvolti nel ricongiungimento, i cui costi sono da valutare come un investimento a livello preventivo.

Il volume, sebbene non rappresenti una novità, si rivela tuttavia ricco di spunti di riflessione, sia nella sezione teorica che in quella relativa alla ricerca sul campo. La chiarezza e la semplicità d'esposizione e la varietà dei contributi fanno di questo libro uno strumento utile per quanti – operatori sociali e culturali, mediatori, insegnanti – possano avere interesse a questo tema, nell'attenzione ad implementare servizi sempre più adeguati ai bisogni.

NINA QUARENCHI

## segnalazioni

ALIETTI, Alfredo; PADOVAN, Dario (a cura di), *Metamorfosi del razzismo. Antologia di testi su distanza sociale, pregiudizio e discriminazione*. Milano, Franco Angeli, 2005. 328 p.

Le trasformazioni socioculturali in atto hanno non di rado come conseguenza il palesarsi di atteggiamenti discriminatori e la costruzione sociale di alterità negative che rivelano la presenza nel sociale di meccanismi più o meno nascosti, a carattere razzista.

Il libro offre un repertorio antologico di contributi non inediti, ma proposti in traduzione, come strumento utile alla riflessione teorica e alla ricerca empirica. La scelta dei saggi ha seguito un criterio di significatività, ma secondo anche una logica storica che ha privilegiato gli approcci sociologici fondamentali nella loro successione cronologica, mettendo in evidenza il contesto storico in cui le teorie sul razzismo hanno preso corpo.

La natura stessa di questo libro poco si presta a dare conto in sintesi dei contenuti. I curatori nell'introduzione motivano le loro scelte secondo criteri che hanno privilegiato i filoni classici dello studio di questo argomento, con un limite evidente: tutti i contributi sono di autori anglofoni, statunitensi, inglesi, sudafricani. Gli approcci presi in considerazione riguardano la distanza sociale, il dibattito su razzismo e casta, il pregiudizio, le relazioni di razza, le migrazioni e il razzismo e infine il fenomeno nelle sue nuove forme.

Gli autori sostengono la necessità di un punto di vista sistemico per poter

spiegare il fenomeno senza perdere di vista le sue espressioni quotidiane, poiché il razzismo interagisce costantemente con le strutture sociali e con gli stessi fenomeni da cui scaturisce.

Il libro è di indubbio interesse per quanti seguono l'argomento in maniera non superficiale o sporadica, ma soprattutto permette a studenti e ricercatori di avere a portata di mano uno strumento utile all'approfondimento e al confronto (MG).

AMNESTY INTERNATIONAL, *Lampedusa: ingresso vietato. La deportazione degli stranieri dall'Italia alla Libia*. Torino, EGA Editore, 2005. 83 p.

Il Rapporto di cui ci occupiamo è dedicato al centro di prima accoglienza di Lampedusa, ma in senso più specifico, esso costituisce una denuncia delle numerose irregolarità e della scarsa trasparenza che accompagnano le procedure di accoglienza. In modo particolare, il Rapporto rileva delle violazioni al principio di *non-refoulement*, su uno sfondo politico che prende in considerazione i rapporti dell'Unione Europea e dell'Italia con la Libia.

La Libia infatti, Paese individuato come corridoio di transito degli immigrati dall'Africa subsahariana verso l'Europa, è uscito dal suo isolamento politico grazie ad una serie di accordi bilaterali stipulati con l'Unione Europea e con l'Italia in particolare. Tali accordi, come quello firmato a Roma nel 2000 e mai reso pubblico né portato a conoscenza del Parlamento, han-

no lo scopo di bloccare l'ondata dell'immigrazione africana sulla riva Sud del Mediterraneo. I documenti dell'accordo contengono un elenco di forniture che fanno pensare a probabili centri di trattenimento in territorio libico allestiti con il contributo del governo italiano. La Libia inoltre – afferma Amnesty – si presterebbe alla pratica del «*refoulement a catena*», condannata da tutti gli accordi internazionali, accogliendo sul proprio territorio rifugiati espulsi da altri paesi per inviarli verso un luogo in cui la loro incolumità è a rischio.

Negli ultimi anni, sottolinea il Rapporto, la Libia ha dimostrato una certa disponibilità alla collaborazione, abolendo ad esempio i tribunali popolari, deputati soprattutto ai casi di opposizione politica, accettando il dialogo con istituzioni internazionali di difesa dei diritti umani, come Amnesty; risulta chiaro però che questi spiragli rientrano in una strategia che mira all'avvicinamento ai paesi a Nord del Mediterraneo, a scopo economico e politico, prestandosi però alle richieste europee che assegnano alla Libia la funzione di diga di contenimento dei flussi provenienti dall'Africa Sub-sahariana.

Lampedusa, avamposto mediterraneo, costituisce l'emblema della chiusura delle politiche europee seguita al programma di Tampere del 1999: politiche di negazione del diritto d'asilo. Il Rapporto dedica un capitolo alle «fortezze del XXI secolo», in cui sottolinea come l'atteggiamento difensivo nei confronti di rifugiati ed immigrati conduca a dislocare al di fuori del confine europeo gli sbarramenti ai flussi migratori, come sta avvenendo nel caso libico, trasferendo così a paesi ancora in via di sviluppo un problema internazionale irrisolto (MG).

CASTAGNONE, Eleonora; CIAFALONI, Francesco; DONINI, Elisabetta; GUASCO, Daniela; LANZARDO, Lilianna, *Vai e vieni. Esperienze di migrazione e lavoro di senegalesi tra Louga e Torino*. Milano, Franco Angeli, 2005. 271 p.

Il libro è frutto di una ricerca qualitativa sull'immigrazione senegalese, condotta tra il 2001 e il 2003 soprattutto nelle due città di Torino e Louga, poli di partenza e di arrivo di un flusso iniziato già a metà degli anni 1980.

Sebbene non si collochi tra le più recenti, l'immigrazione senegalese presenta una scarsa tendenza alla stabilizzazione, conservando invece una forte propensione al rientro. Proprio il "vai e vieni", il senso di provvisorietà e il tenace legame con la comunità nel paese di origine sembra essere la peculiarità di questo gruppo d'immigrati, permanentemente sospesi tra due mondi tanto come singoli che come comunità.

Gli autori cercano di individuare in alcuni aspetti della cultura specifica e dell'appartenenza religiosa i motivi che determinano tale situazione. I sei capitoli che compongono il libro esaminano gli aspetti del lavoro, della solidarietà e della coesione sociale, dei rapporti amicali ed affettivi che costituiscono la trama sociale caratteristica dei senegalesi. La maggior parte di loro appartiene all'etnia wolof ed aderisce alla *dahira murid*, una confraternita islamica che riconosce nel *marabut* l'autorità di riferimento. Il *marabut* è un capo a tutti gli effetti, cui compete anche di ordinare e dirimere i vari aspetti della convivenza tra *muridi*. Questi è anche il garante della fedeltà agli usi e alle tradizioni comuni e in questo senso rappresenta un forte anello di congiunzione con la patria, con le tradizioni di un popolo

che vive la migrazione come epopea, carica di valenze religiose. I *modou modou* allora, i migranti internazionali, sono visti come attori di questa epopea che appartiene all'intero popolo.

La vita nel paese di arrivo generalmente delude le aspettative. Per i senegalesi che restano fortemente motivati al ritorno, tutto questo si traduce in una concezione del lavoro visto come provvisorio, funzionale solo ad un guadagno utile al mantenimento della famiglia rimasta in patria. La stessa società senegalese non resta immutata: in seguito alla migrazione prevalentemente maschile conosce trasformazioni di mentalità, di modi di vita, di ruoli e rapporti di genere all'interno della famiglia.

L'interesse del libro risulta dall'analisi antropologica che prende in considerazione il transito culturale tra società di appartenenza e di arrivo, delineando con chiarezza ed individuando i caratteri peculiari che distinguono il gruppo dei senegalesi da altri gruppi di immigrati (MG).

GOZZINI, Giovanni, *Le migrazioni di ieri e di oggi. Una storia comparata*. Milano, Bruno Mondadori, 2005. 195 p.

Un approccio comparatistico caratterizza quest'opera, che si propone di leggere le migrazioni di oggi su scala planetaria, accostandole ai flussi verificatisi tra Otto e Novecento del secolo scorso. L'Autore affronta in primo luogo gli aspetti quantitativi dei movimenti migratori sotto l'aspetto dell'incidenza che essi hanno sui paesi di partenza e di arrivo, per arrivare a concludere che una comparazione non si può dare: i nuovi migranti portano una competenza culturale e professionale molto diversa da quelli del passato.

I capitoli successivi si occupano, sempre in un'ottica comparatistica, delle direttrici dei flussi, delle aree di attrazione ed espulsione, delle politiche migratorie, del mercato del lavoro... Si tratta, come riconosce l'autore, di un "tentativo sommario" (p. 143) di analisi, che intende suffragare la tesi esposta nell'ultimo capitolo, in cui si sostiene che i processi d'integrazione degli immigrati nelle società che li ospitano «possono rivelarsi un antidoto decisivo alla radicalizzazione dei conflitti tra culture e religioni» (p. 143).

In appendice, una serie nutrita di tabelle forniscono dati su vari aspetti inerenti le migrazioni, che appaiono in verità alquanto eterogenei: dalle migrazioni da e per l'India negli anni 1834-1937, ai viaggi e mortalità nel XIX secolo, alle "occupazioni atipiche di residenti e immigrati 2002" (Tav. 22). Il testo nel suo insieme non riesce ad essere del tutto convincente, ma può costituire comunque una interessante lettura (MG).

MARHABA, Sadi; SALAMA, Karima, *L'anti-islamismo spiegato agli italiani. Come smontare i principali pregiudizi sull'islàm*. Gardolo (Tn), Edizioni Erickson, 2003. 226 p.

HAMMOUDI, Abdellah, *Una stagione alla Mecca. Un pellegrinaggio nel cuore dell'Islam tra identità e disincanto*. Milano, Bompiani, 2005. 323 p.

ALLAM, Magdi, *Vincere la paura. La mia vita contro il terrorismo islamico e l'incoscienza dell'Occidente*. Milano, Arnoldo Mondadori, 2005. 197 p.

GIUDICI, Cristina, *L'Italia di Allah. Storia di musulmani fra autoesclusione e desiderio di integrazione*. Torino, Bruno Mondadori, 2005. 138 p.

NEGRI, Augusto Tino; SCARANARI INTROVIGNE, Silvia, *Musulmani in Piemonte: in moschea, al lavoro, nel contesto sociale*. Milano, Guerini e Associati, 2005. 253 p.

ZANI, Gian Leonildo, *Educazione in Islam. Fonti, storia, prospettive*. Brescia, La Scuola, 2005. 267 p.

ALLIEVI, Stefano, *Musulmani d'Occidente. Tendenze dell'Islam europeo*. Roma, Carocci, 2005. 194 p.

I titoli qui elencati rappresentano solo alcuni esempi della vasta produzione bibliografica riferita all'Islam e alla sua presenza in Occidente, seguita agli eventi dell'11 settembre 2001, con un amplissimo spettro di contributi, estremamente diversificati per approccio ed intenzione, di cui è arduo rendere esaustivamente conto.

Con la pubblicazione "L'anti-islamismo spiegato agli italiani", Marhaba e Salama si propongono di offrire una sorta di manuale sull'Islam, una spiegazione seria e documentata, con l'intento di combattere i più diffusi pregiudizi anti-islamici, che – come tutti i pregiudizi – allignano in terreni poco profondi e scarsamente illuminati da oggettiva conoscenza. Gli autori ritengono di affrontare in particolare tre tipi di pregiudizi: il primo è quello che attribuisce all'Islam preso in blocco il carattere dell'intolleranza, dell'integralismo e del terrorismo, il secondo riguarda la condizione della donna e l'ultimo è riferito alla presunta pericolosità sociale degli immigrati musulmani in Italia. Chiude il volumetto un capitolo riguardante i pregiudizi comuni verso tutti gli immigrati, a prescindere dall'appartenenza religiosa. L'appendice offre un ricco apparato bibliografico e diciassette schede dedicate a vari aspetti dell'Islam e del mondo islamico. Il libro si fa apprezzare per il ca-

rattere sintetico, alieno da punte polemiche o toni difensivi, ad eccezione di alcune pagine dell'introduzione dedicate alle recenti esternazioni anti-islamiche di Oriana Fallaci.

In "L'Italia di Allah" di Cristina Giudici ritroviamo invece puntualmente riprodotti quei pregiudizi che Marhaba e Salama si sforzano di combattere. Il libro è il riadattamento di un'inchiesta giornalistica condotta dopo l'11 settembre, quando l'onda emotiva prodotta da quell'evento forniva ai giornali, sempre sensibili agli umori del pubblico, materia abbondante di intervento. Per quanto scritto in uno stile piacevole ed accattivante (è stato insignito di un premio giornalistico), l'approccio del libro ricorda quello dell'uomo della strada, che conserva una propria immagine dei fatti e cerca nei giornali la conferma di ciò che pensa.

Il capitolo sulla famiglia ad esempio, tutto costruito su casi di poligamia, rafforza un'idea radicata, ma che ormai trova pochi riscontri nella realtà. La sezione dedicata agli adolescenti li vede vittime di un apparato religioso repressivo imposto dalle famiglie, ignorando totalmente la problematica che ruota attorno alla seconda generazione.

Falsa o comunque approssimativa è anche la conoscenza dell'Islam di cui si sostiene essere "soprattutto una religione di legge perché Allah attraverso Maometto, ha rivelato la *shari'a*..." (p. XVI), ignorando che la *sahri'a* deriva dalla tradizione e che accanto all'Islam della legge c'è anche quello della sapienza (sufismo) e quello della mistica. E si potrebbe continuare.

Magdi Allam, attraverso questo libro, consegna al pubblico, uno *statement* sull'Islam attuale, denunciando sia l'integralismo islamico sia le provocazioni dell'Occidente, nella con-

vinzione che la corrente moderata all'interno dell'Islam, per una serie di fattori endogeni ed esogeni, finirà col prevalere sui fondamentalismi.

Abdellah Hammoudi, professore di antropologia a Princeton negli Stati Uniti, conduce con sé il lettore nel pellegrinaggio alla Mecca, uno dei doveri fondamentali di ogni musulmano credente.

La peculiarità del racconto sta nella fondamentale ambivalenza del punto di vista dell'autore, che è contemporaneamente interno ed esterno alla narrazione. Anche se ha parzialmente abbandonato le pratiche religiose, Hammoudi ne sente ancora il richiamo e compie il pellegrinaggio come attore e non come semplice spettatore; nelle vesti di antropologo, è però anche un osservatore, alla ricerca delle origini dei riti, dei costumi e degli atteggiamenti dei numerosi pellegrini.

Sfila davanti al lettore una parte del mondo religioso musulmano, formato da un insieme eterogeneo di popoli, presentato a volte in modo un po' stereotipato, ma che mostra comunque una ricchezza culturale spesso poco conosciuta nel mondo occidentale. In questo senso il libro è interessante, anche se non riesce ad evitare la prolissità.

Il saggio di Zani, dal titolo stimolante, si suddivide in tre sezioni. La prima esamina il Corano e i detti della vita del Profeta, cercando di cogliervi le suggestioni educative, allargando però il concetto di educazione fino ad includervi quello di iniziazione a valori, comportamenti, conoscenze. La seconda sezione fa riferimento ai mondi dell'iniziazione soprattutto nei secoli che hanno conosciuto la grande civiltà islamica, riflessa in un orizzonte mentale islamico che informa di sé il diritto, la teologia, la filosofia ed anche i luoghi

dell'educazione: la famiglia, la comunità, la scuola, la moschea. L'ultima parte affronta il risveglio culturale dei popoli islamici e gli sforzi di illustri personalità di fronte ai nodi della modernità per un rinnovamento politico, sociale e culturale del proprio paese.

Il pregio del libro sta soprattutto nello sforzo di sintesi, nella serietà con cui l'autore ha raccolto ed ordinato, secondo un filo tematico rigoroso e preciso, una grande mole di documenti e di dati. Una bibliografia ragionata sull'argomento, utile per ulteriori approfondimenti, completa il testo.

"Musulmani in Piemonte" nasce invece da una indagine empirica svolta dal Centro Federico Peirone sulla presenza islamica nella regione, con particolare attenzione al caso albanese. Mentre prospera la bibliografia sull'Islam visto sotto i più diversi profili, le indagini empiriche sono piuttosto scarse: questa è solo la seconda inchiesta regionale (dopo quella in Veneto del 1998) sulla presenza di islamici. L'indagine che si è svolta dall'ottobre 2003 al novembre 2004, oltre all'aspetto quantitativo, ha esplorato le forme di vita quotidiana degli immigrati islamici, con lo scopo di «*offrire qualche chiave per comprendere la dinamica di una realtà in totale trasformazione*» (p. 13). I risultati confermano la presenza di un Islam non monolitico ma variegato e plurale. La ricerca si è avvalsa di inchieste condotte su di un campione rappresentativo di sei gruppi nazionali (Marocco, Egitto, Tunisia; Senegal, Somalia, Albania), come anche di interviste qualitative e dell'osservazione partecipante. Intento dell'indagine è stato quello di comprendere le nuove forme religiose e culturali che emergono dall'osservanza religiosa e dalla tradizione vissute nel nuovo contesto

sociale. Si conferma il ruolo delle moschee e dei centri di preghiera per il mantenimento delle radici islamiche e dell'identità religiosa, tuttavia soprattutto nelle giovani generazioni, si notano anche rapidi processi di adattamento.

Stefano Allievi si colloca certamente tra gli autori più rappresentativi sul tema della sociologia dell'islam in Europa e in Italia. Allievi, che da anni si occupa di questo argomento, offre al grande pubblico una pubblicazione che si avvale della sua ottica di specialista ed attento osservatore dei fenomeni in atto. L'islam è visto senza semplificazioni mistificanti ma anche nella particolare situazione di una religione fortemente legata alla propria cultura che si trova a vivere in ambiti culturali differenti. Allievi cerca di coglierne le dinamiche di adattamento e di trasformazione, soprattutto nelle giovani generazioni, lasciando intravedere positivi sviluppi di convivenza che ridimensionano allarmismi non sempre giustificati (MG).

SCALIA, Vincenzo, *Migranti, devianti e cittadini. Uno studio sui processi di esclusione*. Milano, Franco Angeli, 2005. 159 p.

In questo volume Vincenzo Scalia, docente di Sociologia generale, svolge un'analisi interessante dal punto di vista sia sociologico che storico-politico, riguardo i "processi" di chiusura o di esclusione che la società "moderna" opera nei confronti dei migranti.

L'Autore, nel primo capitolo, dedica ampio spazio sia all'analisi della definizione della figura di "straniero" richiamando il pensiero di autorevoli studiosi come, ad esempio, Georg Simmel che ritiene lo "straniero come la figura paradigmatica della società" (cfr. p. 20), Julia Kristeva che si so-

ferma, invece, sulle "implicazioni esistenziali e psicologiche della condizione di straniero" (cfr. p. 23); sia alla disamina della figura di straniero attraverso una 'lettura' storica.

Nel secondo capitolo l'Autore sviluppa un'analisi, nel contesto sia dello spazio "urbano" che della dimensione "globalizzata", della costruzione sociale di chiusura che rappresenta la figura dello straniero quale "deviante" (possibile pericolo per l'ordine sociale) attraverso la "stigmatizzazione", ovvero «un processo sociale consistente nella costruzione di un'identità sociale avente connotazioni negative» (cfr. p. 98). Non estraneo a questa percezione è un diffuso sentimento d'insicurezza da parte delle fasce deboli della popolazione, maggiormente esposte ai risvolti negativi della trasformazione dell'economia globalizzata.

Il terzo capitolo cerca di dar conto di quanto affermato nelle sezioni precedenti esponendo il caso dell'Italia, definita «caso emblematico all'interno dello spazio europeo» (p. 13). L'autore prende in esame gli ambiti in cui si gioca prevalentemente l'esclusione: dalla creazione di aree abitative speciali per immigrati all'influenza dei mass-media sulla creazione di un senso comune a tinte xenofobe, fino alla discriminazione per legge.

L'autore conclude con alcune considerazioni sulla possibilità di un futuro multiculturale, possibile solo se saranno riconosciuti i diritti della persona, che mai deve essere persa di vista, pur tenendo conto della complessità che caratterizza le società attuali e la loro composizione multietnica (G. Licastro).

## LIBRI RICEVUTI\*

- AA.VV., *Bibbia e missione*, «Ad Gentes», 1, 2006. 128 p.
- AA.VV., *Migrations entre les deux rives du Sahara*, «Autrepart», 36, 2005. 199 p.
- AA.VV.; CENTRO ASTALLI (a cura di), *La notte della fuga. Storie di rifugiati in Italia*. Cava de' Tirreni (SA), Avagliano Editore, 2005. 100 p.
- ABBATECOLA, Emanuela, *Donne al margine. La prostituzione straniera a Genova*. Genova, Fratelli Frilli, 2005. 204 p.
- AMBROSINI, Maurizio; BOCCAGNI, Paolo (a cura di), *L'immigrazione in Trentino. Rapporto annuale 2005*. Trento, Provincia Autonoma di Trento, 2005. 238 p.
- AMBROSINI, Maurizio; ERMINIO, Deborah; LAGOMARSINO, Francesca (a cura di), *Donne immigrate e mercato del lavoro in provincia di Genova*. Genova, Fratelli Frilli, 2005. 230 p.
- AMBROSINI, Maurizio; QUEIROLO PALMAS, Luca (a cura di), *I latinos alla scoperta dell'Europa. Nuove migrazioni e spazi della cittadinanza*. Milano, Franco Angeli, 2005. 206 p.
- ANSELMO, Daniele; GAIFFI, Francesco; GENGHINI, Nevio; GOMARASCA, Paolo; ZANARDO, Susy, *Lessico della libertà. Percorso tra 15 parole chiave*. Milano, Figlie di San Paolo, 2005. 162 p.
- APA, Livia; ZAMPONI, Mario, *Il colore rosso dei jacaranda. A 30 anni dalle indipendenze delle ex colonie portoghesi*. Repubblica di San Marino, AIEP, 2005. 157 p.
- AUZA, Néstor Tomás (recop.), *Iglesia e inmigración en la Argentina. Vol. V*. Buenos Aires, CEMLA, 2005. 360 p.
- BALDASSARRE, Laura; BINDI, Letizia; MARINARO, Renato; NANNI, Walter (a cura di), *Uscire dall'invisibilità. Bambini e adolescenti di origine straniera in Italia*. Roma, Unicef, 2005. 180 p.
- BARATELLA, Paola; TECCHIO, Marilena (a cura di), *La badante nella cura della persona non autosufficiente*. Gardolo (TN), Erickson, 2004. 275 p.
- BARCELLONA, Pietro; CIARAMELLI, Fabio (a cura di), *La frontiera mediterranea. Tradizioni culturali e sviluppo locale*. Bari, Dedalo, 2006. 213 p.
- BERTOZZI, Rita, *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia*. Milano, Franco Angeli, 2005. 267 p.
- BIANCHERI, Boris; REDMONT, Dennis; REMONDINO, Ennio; JAGIELSKI, Wojciech; MALOVIC, Stjepan; BESKER, Inoslav; TAINO, Danilo, *Mass media e nuova Europa*. Milano, Bruno Mondadori, 2005. 78 p.
- BILÉ, Serge, *Neri nei campi nazisti*. Bologna, Editrice Missionaria Italiana, 2005. 159 p.
- BILLI, Roberto (a cura di), *Integrazione e cittadinanza*. Bologna, ItalianTeam Edizioni, 2005. 343 p.
- BILLI, Roberto; GIORDANI, Giordano (a cura di), *Chiaroscuri dell'integrazione. Le sfide dell'immigrazione tra differenza e integrazione*. Parma, Cooperativa Sociale Cabiria, 2004. 189 p.

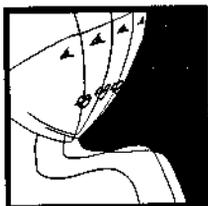
\* Non è possibile dar conto delle molte opere che ci pervengono. Ne diamo intanto un annuncio sommario, che non comporta alcun giudizio, e ci riserviamo di tornarvi sopra secondo le possibilità e lo spazio disponibile.

- BODO, Simona; CIFARELLI, Maria Rita (a cura di), *Quando la cultura fa la differenza. Patrimonio, arti e media nella società multiculturale*. Roma, Meltemi, 2006. 212 p.
- BOLOGNESI, Ivana; DI RENZO, Adriana; LORENZINI, Stefania; PILERI, Anna, *Di culture in culture. Esperienze e percorsi interculturali nei nidi d'infanzia*. Milano, Franco Angeli, 2006. 238 p.
- BRACCI, Fabio; CARDAMONE, Giuseppe (a cura di), *Presenze. Migranti e accesso ai servizi socio-sanitari*. Milano, Franco Angeli, 2005. 309 p.
- BUTCOVAN, Mhia Mirna, *Allunaggio di un immigrato innamorato*. Nardò (LE), Besa Editrice, 2006. 109 p.
- CAFURI, Roberta, *L'arte della migrazione. Memorie africane tra dispora, arte e musei*. Torino, Trauben, 2005. 163 p.
- CALDIRON, Guido, *Banlieue. Vita e rivolta nelle periferie della metropoli*. Roma, Manifestolibri, 2005. 141 p.
- CAMERA DI COMMERCIO DI ROMA; CARITAS DI ROMA, *Osservatorio romano sulle migrazioni. Rapporto 2005*. Roma, Camera di Commercio, 2006. vi, 203 p.
- CAPONIO, Tiziana; COLOMBO, Asher (a cura di), *Migrazioni globali, integrazioni locali*. Bologna, Il Mulino, 2005. 329 p.
- CARRINO, Luciano, *Perle e pirati. Critica della cooperazione allo sviluppo e nuovo multilateralismo*. Gardolo (TN), Edizioni Erickson, 2005. 298 p.
- CASET, Silvia; SURIAN, Alessio, *Comunità Rom. Scuola come libertà*. Bologna, Editrice Missionaria Italiana, 2006. 95 p.
- CASSESE, Antonio, *I diritti umani oggi*. Bari, Laterza, 2005. v, 259 p.
- CATANIA, Lucrezia; HUSSEN, Abdulcadir Omar, *Ferite per sempre. Le mutilazioni genitali femminili e la proposta del rito simbolico alternativo*. Roma, DeriveApprodi, 2005. 226 p.
- CENTRO STUDI E DOCUMENTAZIONE SULLE MIGRAZIONI SCALABRINI (CEDOMIS); PROVINCIA DI PIACENZA, *Donne in viaggio: così vicine, così invisibili*. Piacenza, Osservatorio Provinciale delle Politiche Sociali, 2005. 158 p.
- CHALOFF, Jonathan; QUEIROLO PALMAS, Luca (a cura di), *Scuole e migrazioni in Europa. Dibattiti e prospettive*. Roma, Carocci Editore, 2006. 192 p.
- CHIAIA, Maria (a cura di), *Una porta sull'Africa*. Roma, Sinno Editrice, 2005. 110 p.
- CHISTOLINI, Sandra (a cura di), *Cittadinanza e convenienza civile nella scuola europea. Saggi in onore di Luciano Corradini*. Roma, Armando Editore, 2006. 367 p.
- COCCO, Marianonietta, *Migrazioni, educazione solidale, percorsi di co-sviluppo*. Milano, Franco Angeli, 2005. 140 p.
- COPPOLA, Alessandro, *Dalla fabbrica alla banlieue. Missione cattolica, islam e nuova questione sociale nella Francia contemporanea*. Roma, Ediesse, 2006. 246 p.
- DA POS, Debora, *Il cliente nella prostituzione straniera di strada*. Padova, Upsel Domeneghini Editore, 2005. 138 p.
- DAL FIUME, Giorgio, *Un'altra storia è possibile. Scontro di civiltà, consenso sociale, globalizzazione*. Torino, Bollati Boringhieri, 2005. 231 p.
- DE CALDAS BRITO, Christiana, *Qui e là. Racconti*. Isernia, Cosmo Iannone, 2004. 158 p.

- DECIMO, Francesca; SCIORTINO, Giuseppe (a cura di), *Reti migranti*. Bologna, Il Mulino, 2006. 345 p.
- DE MARCO, Ferdinando (a cura di), *Etnie in cammino*. Scavi di Minturno (LT), Editrice Arti Grafiche Caramanica, 2004. 251 p.
- DE VITA, Roberto; BERTI, Fabio; NASI, Lorenzo (a cura di), *Democrazia, laicità e società multiculturale*. Milano, Franco Angeli, 2005. 391 p.
- DUALEH ABDALLA, Raqiya Haji, *Sorelle nel dolore*. Bologna, Editrice Missionaria Italiana, 2005. 171 p.
- DULLANI, Mario, *Città senza donne*. Isernia, Cosmo Iannone, 2005. 270 p.
- ERMACORA, Matteo; GORLATO, Daria; KRISCH, Laurenz; SCHOBERSBERGER, Walburg, *Baumeister dal Friuli. Costruttori e impresari edili migranti nell'Ottocento e primo Novecento*. Artegna (UD), Associazione Culturale Grop Pignot, 2005. 143 p.
- FARFÁN, Maria Marta; MARTINELLI, Barbara (a cura di), *Immigrazione. La legislazione vigente in Italia: 2005*. Roma, INAS CISL, 2005. 304 p.
- FONDAZIONE ISMU, *Undicesimo rapporto sulle migrazioni 2005*. Milano, Franco Angeli, 2006. 432 p.
- GIACALONE, Fiorella; PALA, Lucio (a cura di), *Un quartiere multiculturale. Generazioni, lingue, loughi, identità*. Milano, Franco Angeli, 2005. 206 p.
- GIANINI BELOTTI, Elena, *Pane amaro*. Milano, Rizzoli, 2006. 385 p.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen; IVAREZ-MIRANDA, Berta, *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de opinión pública*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005. 183 p.
- GUARAGNELLA, Pasquale; PINTO MINERVA, Franca (a cura di), *Terre di esodi e di approdi. Emigrazione ieri e oggi*. Bari, Progedit, 2006. 387 p.
- HUBSCHER, Ronald, *L'immigration dans les campagnes françaises (XIX-XX siècle)*. Paris, Odile Jacob, 2005. 478 p.
- HUNTINGTON, Samuel P., *La nuova America. Le sfide della società multiculturale*. Milano, Garzanti, 2005. 511 p.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM); THE BERNE INITIATIVE, *International Agenda for Migration Management. Trilingual publication in English, French and Spanish*. Geneva, IOM, 2005. 227 p.
- LANZILLO, Maria Laura, *Il multiculturalismo*. Bari, Laterza, 2005. 150 p.
- LEANZA, Umberto (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno. IX convegno, Roma 17-18 giugno 2004*. Napoli, Editoriale Scientifica, 2005. 575 p.
- LEPORE, Laura; BUCCOLIERO, Elena (a cura di), *La scuola a/ha più voci: per una cultura della intercultura. Problematiche e prospettive della mediazione linguistico-culturale nelle scuole ferraresi. Atti del convegno, Ferrara 29 novembre 2002*. Ferrara, Comune di Ferrara, 2005. 250 p.
- LEUZZI, Vito Antonio; ESPOSITO, Giulio (a cura di), *La Puglia dell'accoglienza. Profughi, rifugiati e rimpatriati nel Novecento*. Bari, Progedit, 2006. xi, 348 p.
- LIBERT, Giancarlo, *Astigiani nella Pampa. L'emigrazione dal Piemonte, dal Monferrato e dalla provincia di Asti in Argentina*. Asti, Associazione Amici degli Archivi Piemontesi, 2005. 318 p.
- LIVI BACCI, Massimo (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*. Torino, Giappichelli, 2005. 482 p.

- LOMBARDI, Lia, *Società, culture e differenze di genere. Percorsi migratori e stati di salute*. Milano, Franco Angeli, 2005. 193 p.
- LUATTI, Lorenzo (a cura di), *Il mondo in classe. Educare alla cittadinanza nella scuola multiculturale. Proposte, metodi, esperienze, materiali*. Arezzo, Centro di Documentazione Città di Arezzo, 2006. 197 p.
- LUPO, Vito Antonio, *Die Italienischen Katholischen Gemeinden in Deutschland. Ein Beispiel für die Auswanderungspastoral während der letzten 50 Jahre*. Münster, LIT Verlag, 2005. xxx, 596 p.
- LUTTER, Christina; REISENLEITNER, Markus, *Cultural studies. Un'introduzione*. Milano, Bruno Mondadori, 2004. 156 p.
- MALIZIA, Pierfranco, *Interculturalismo. Studio del vivere individualmente-insieme-con-gli-altri*. Milano, Franco Angeli, 2005. 121 p.
- MARSDEN, Anna (a cura di), *Prato multietnica, edizione 2005*. Prato, Comune di Prato, 2006. xxii, 100 p.
- MARTELLINI, Amoreno (a cura di), *Racconti migranti. Antologia di scritti sulla emigrazione sammarinese*. Repubblica di San Marino, AIEP Editore, 2006. 207 p.
- MEDICISENZA FRONTIERE, *I frutti dell'ipocrisia. Storie di chi l'agricoltura la fa di nascosto*. Roma, Sinnos, 2005. 192 p.
- MERELLI, Maria; RUGGERINI, Maria Grazia, *Donne migranti: le difficili scelte di maternità. Ricerca sull'interruzione di gravidanza nella provincia di Reggio Emilia*. Roma, Carocci, 2005. 141 p.
- MICONE, Marco, *Il fico magico*. Isernia, Cosmo Iannone, 2005. 156 p.
- MIGNEMI, Adolfo (a cura di), *Storia fotografica della prigionia dei militari italiani in Germania*. Torino, Bollati Boringhieri, 2005. 349 p.
- MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Alunni con cittadinanza non italiana. Scuole statali e non statali, anno scolastico 2004/2005*. Roma, 2005. xviii, 157 p.
- MORELLI, Ugo, *Conflitto, identità, interessi, culture*. Roma, Meltemi, 2006. 214 p.
- OLIVA, Gianni, *Profughi. Dalle foibe all'esodo: la tragedia degli italiani d'Istria, Fiume e Dalmazia*. Milano, Mondadori, 2005. 221 p.
- PAGANI, Camilla; ROBUSTELLI, Francesco, *Mareh a scuola. Gli insegnanti e l'inserimento degli alunni stranieri nella scuola italiana*. Milano, Franco Angeli, 2005. 136 p.
- PAOLETTI, Gianni, *John Fante. Storie di un italoamericano*. Foligno, Editoriale Umbra, 2005. 195 p.
- PAOLUCCI, Giorgio; EID, Camille, *I cristiani venuti dall'islam. Storie di musulmani convertiti*. Casale Monferrato (AL), Piemme, 2005. 220 p.
- PEREDA, Carlos; ACTIS, Walter; DE PRADA, ANGEL, *Inmigración y vivienda en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005. 253 p.
- PERRUCHOUD, R. (ed.), *Migrations et protection des droits de l'homme*. Geneva, OIM, 2005. 163 p.
- PERSI, Peris (a cura di), *Intercultura geografia formazione. Atti del Convegno, Fano 5-6-7 marzo 2004*. Pesaro, Regione Marche, 2005. 558 p.
- PIZZORUSSO, Giovanni; SANFILIPPO, Matteo, *Dagli indiani agli emigranti. L'attenzione della Chiesa romana al Nuovo Mondo, 1492-1908*. Viterbo, Sette Città, 2005. 246 p.
- POTESTIO, John, *The Italians of Thunder Bay*. Thunder Bay, Lakehead University, 2005. ix, 306 p.

- POULAIN, Michel; PERRIN, Nicolas; SINGLETON, Ann (eds.), *Thesim. Towards harmonised European statistics on international migration*. Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louven, 2006. 744 p.
- PÓVOA NETO, Helion; PACELLI FERREIRA, Ademir (org.), *Cruzando fronteiras disciplinares. Um panorama dos estudos migratórios*. Rio de Janeiro, Revan, 2005. 421 p.
- PROCACCI, Giuliano, *Carte d'identità. Revisionismi, nazionalismi e fondamentalismi nei libri di storia*. Roma, Carocci, 2005. 205 p.
- RAINHORN, Judith, *Petites italie dans l'Europe du Nord-ouest. Appartenances territoriales et identités collectives*. Valenciennes, Presses Universitaires de Valenciennes, 2005. 209 p.
- RAMPAZI, Marita; TOTA, Anna Lisa (a cura di), *Il linguaggio del passato. Memoria collettiva, mass media e discorso pubblico*. Roma, Carocci, 2005. 154 p.
- RANCI, Dela (a cura di), *Questioni di etnopsichiatria clinica*. Milano, Terrenuove, 2004. 160 p.
- REGIONE LOMBARDIA; FONDAZIONE ISMU, *Rapporto 2005. Gli immigrati in Lombardia*. Milano, Fondazione ISMU, 2006. 274 p.
- RICCARDI, Mario, *Racconti dall'Iraq*. Roma, Sinnos Editrice, 2005. 36 p.
- ROMEO, Caterina, *Narrative tra due sponde. Memoir di italiane d'America*. Roma, Carocci, 2005. 221 p.
- SALA, Umberto, *A emigração italiana no Brasil (1925)*. Maringá, Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2005. 152 p.
- SCEVI, Paola, *Diritto, immigrazione e lavoro. Le politiche migratorie. I profili normativi e procedurali*. Piacenza, La Tribuna, 2005. 445 p.
- SIMEONI, Monica, *La cittadinanza interculturale. Consenso e confronto*. Roma, Armando Editore, 2005. 172 p.
- STEFANCICH, Giovanna; CARDELLICCHIO, Paola, *Stranieri di carta*. Bologna, Editrice Missionaria Italiana, 2005. 125 p.
- STUTZ, Hans, *Racisme en Suisse. Chronologie et commentaires des incidents à caractère raciste en Suisse*. Mels, Sarganserländer, 2006. 176 p.
- TEKLE, Feven Abreha; MASTO, Raffaele, *L'odissea di una donna eritrea in fuga dalla guerra*. Milano, Sperling & Kupfer Editori, 2005. 207 p.
- TIRABASSI, Maddalena (a cura di), *Itinera. Paradigmi delle migrazioni italiane*. Torino, Fondazione Agnelli, 2005. 362 p.
- TURCO, Livia; TAVELLA, Paola, *I nuovi italiani. L'immigrazione, i pregiudizi, la convivenza*. Milano, Mondadori, 2005. 286 p.
- VALTOLINA, Giovanni Giulio; MARAZZI, Antonio (a cura di), *Appartenenze multiple. L'esperienza dell'immigrazione nelle nuove generazioni*. Milano, Franco Angeli, 2006. 226 p.
- VIANELLO, Francesca (a cura di), *Forme del controllo e risorse sociali nel nuovo ghetto*. Roma, Carocci Editore, 2006. 271 p.
- ZANFRINI, Laura; ASIS, Maruja M.B. (a cura di), *Orgoglio e pregiudizio. Una ricerca tra Filippine e Italia sulla transizione all'età attiva dei figli di emigrati e dei figli di immigrati*. Milano, Franco Angeli, 2006. 281 p.
- ZAVATTI, Pierantonio, *Partirbisogna*. Cesena, Il Ponte Vecchio, 2005. 286 p.



# MIGRATIONS SOCIÉTÉ

La revue bimestrielle d'analyse et de débat  
sur les migrations en France et en Europe

Mars - avril 2006 vol. 18 - n° 104 240 p.

**ÉDITORIAL :** Les caricatures françaises du droit d'asile ou la fin  
d'une "utopie divine"

*Vincent Geisser*

## ARTICLES

\* Les flux migratoires des femmes portugaises et leur rôle dans les  
réseaux sociaux

*Maria Engrácia Leandro*

\* Logiques migratoires : les immigrés espagnols en France  
(1955-1970)

*Olga Muro Gil*

\* Le Danemark, un pays modèle ?

*Katrine Romhild Benkaaba*

**DOSSIER :** Sans papiers : d'hier et d'aujourd'hui.  
Saint-Bernard : dix ans après

\* Sans-papiers : d'hier et d'aujourd'hui

*Pedro Vianna*

\* Saint-Bernard, un bilan : dix ans après

*Emmanuel Terray*

\* Les sans-papiers : simple affaire d'humanité ou (aussi) question  
politique ?

*François Brun*

\* Générer pour exister : l'occupation de l'église Saint-Bernard à Paris  
en 1996 par le "premier collectif" des sans-papiers et ses conséquences

*Luca Marin*

\* Dix ans après Saint-Bernard

*Stéphane Hessel*

\* Droit d'asile : des déboutés en difficulté en France

*Patrick Delouvin*

\* Une réforme au parfum utilitariste

*Nathalie Ferré*

\* Quelles relations construire entre les associations de défense des  
étrangers et les collectifs de sans-papiers ? L'exemple des réunions  
de déboutés du droit d'asile

*Antoine Decourcelle*

\* Dix façons de protéger les travailleurs sans papiers

*Michele LeVoy*

\* Bibliographie sélective

*Christine Pelloquin*

## DOCUMENTATION

*Christine 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](mailto:ciemiparis@wanadoo.fr) / Site web : [www.cieml.org](http://www.cieml.org)  
France : 42 Euro Étranger : 52 Euro Soutien : 70 Euro Ce numéro : 12 Euro

## 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, anche se non pubblicati, non si restituiscono.

### Per la preparazione dei saggi

Va inviata alla Redazione di Studi Emigrazione (via posta o via mail: studiemiemigrazione@cser.it) il formato elettronico del saggio (max. 20 cartelle), con il testo impaginato (comprensivi di tabelle e grafici) con i seguenti criteri:

**Per il testo:** formato A4; interlinea 1,5; carattere Times New Roman; corpo 12; margini 2,5 cm.

**Per le note:** interlinea 1; carattere Times New Roman; corpo 10; vanno inserite tutte a piè di pagina.

- eventuali grafici sono da inserire su file a parte e vanno corredati delle tabelle dei dati originali sui quali poter intervenire;
- 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, in inglese e nella lingua originale dell'articolo
- l'articolo deve essere firmato con nome, cognome, ente di appartenenza, e indirizzo e-mail

### Indicazioni per il testo, note e bibliografia

- tutte le sigle usate nel testo sono da specificare per esteso almeno la prima volta. *Esempio:* CSER (Centro Studi Emigrazione Roma)

- sono da segnalare con completezza e precisione le testate e le fonti di tabelle e grafici
- non sono ammesse le citazioni degli autori nel testo (*es. Rosoli, 1986*). I riferimenti bibliografici utili vanno quindi messi obbligatoriamente in nota di piè pagina
- i riferimenti bibliografici in nota di piè pagina devono essere completi:

**volume:** COGNOME (Maiuscoletto) e Nome dell'autore, Titolo (*corsivo*). Luogo, Editrice, anno di pubblicazione, pagine del volume.

*Esempio:* ROSOLI, Gianfausto, *Insieme oltre le frontiere. Momenti e figure dell'azione della Chiesa tra gli emigrati italiani nei secoli XIX e XX*. Caltanissetta-Roma, Salvatore Sciascia Editore, 1996, 674 p.

- se diversi autori: ROSOLI, Gianfausto; PEROTTI, Antonio; FAVERO, Luigi, *Insieme oltre le frontiere*. ecc...

**Contributo in un volume collettivo:** COGNOME (Maiuscoletto) e Nome dell'autore/i, Titolo (*corsivo*). In: COGNOME (Maiuscoletto) e Nome del curatore, Titolo del volume (*corsivo*). Luogo, Editrice, anno, pagine del contributo.

*Esempio:* ROSOLI, Gianfausto, *Alfabetizzazione e iniziative educative per gli emigrati tra Otto e Novecento*. In: PAZZAGLIA, Luciano (a cura di), *Cattolici, educazione e trasformazioni socio-culturali in Italia tra Otto e Novecento*. Brescia, Editrice La Scuola, 1999, pp. 119-144.

**Articolo di rivista:** COGNOME (Maiuscoletto) e Nome dell'autore/i, Titolo (*corsivo*), «Rivista», (annata), numero, anno, pagine dell'articolo.

*Esempio:* ROSOLI, Gianfausto, *Religione e immigrazione negli USA: riflessioni sulla storiografia*, «Studi Emigrazione», (XXVIII), 103, 1991, pp. 291-304.

- tutti i riferimenti bibliografici vanno inseriti nelle note di piè pagina. Se fosse comunque utile indicare, alla fine dell'articolo, una specifica e complementare bibliografia questa deve seguire i criteri appena descritti, seguendo l'ordine alfabetico per autore e, nel caso di autori con più pubblicazioni, l'ordine cronologico delle pubblicazioni.

### Note, discussioni, recensioni

Note, discussioni (sintesi di convegni, brevi comunicazioni, punto della situazione, ecc...) non devono superare le 5 pagine; le recensioni bibliografiche non devono superare le 3 pagine.

# STUDI EMIGRAZIONE      MIGRATION STUDIES

International journal of migration studies

---

VOLUME XLIII

N. 162

JUNE 2006

---

## Table of contents

### *Europe, land of refuge?*

edited by N. SIGONA

#### *1. Asylum, citizenship and borders' control in the EU*

- L. SCHUSTER, New Asylum Paradigms: What's happening on the ground?  
E. RIGO, New practices in territorialization of asylum policy and governance of circulation in the European space  
N. SIGONA, Integration and refugees: rhetoric, politics and practice in the European Union

#### *2. State, policy and identity: some national perspectives*

- A. SZCZEPANIKOVA, Bringing life into the "states of exception": Chechen asylum seekers in a Czech refugee camp  
O. JUBANY-BAUCELLS, Refugees? – What refugees? The case of Spain  
A.D. IROH, Nigerian migrant families in Ireland: transnational dimensions and new relations of gender and class  
M. CEDERBERG, Institutional perceptions of "the refugee" and refugees' experiences of Swedish society  
D. GRIFFITHS, Refugee integration policies in the United Kingdom and Germany: Towards a Common Agenda?  
K. AMORE, The "voluntary repatriation" choice for Kosovar Albanian refugees in the United Kingdom and Italy
- 

- C. MANTOVAN, The Different Essences of Islam: Some Examples in Veneto  
S. LUCONI, Italians' Global Migration: A Diaspora?  
J. CONTEH, "Multilingual and diverse" or "English-speaking and homogeneous"? A case study of migration and settlement in a British city and the implications for language education and the wider society  
K. KOWALSKA, F. PITTAU, A. RICCI, The Polish workers in the European Union: from a cautious reception in the 1990s to the transitory clauses after the adherence
- 

## Book 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](mailto:studiemigrazione@cser.it) - Web site: <http://www.cser.it>