

201

STUDI EMIGRAZIONE

International Journal of Migration Studies



Rivista trimestrale della
Fondazione

CENTRO STUDI EMIGRAZIONE

IL DIRITTO A NON EMIGRARE

Atti della Summer School "Mobilità umana e giustizia globale"

VI edizione

A CURA DI LAURA ZANFRINI

ZANFRINI Introduzione / **ASIS** How Institutions in Origin Countries in Southeast Asia Shape International Labor Migration / **ALARCÓN** La política de emigración de México y la promoción del empleo en el exterior para los mexicanos / **BAGGIO** Brain drain, brain gain e brain circulation: il caso dell'India / **AGYEMAN** Brain for Industries in the Global North: The Role of Educational Institutions in Ghana as a Migrant Sending Country / **VALTOLINA** Tra rischio e tutela. I minori stranieri non accompagnati / **BENTOGGIO** Il Magistero della Chiesa sulle migrazioni: il diritto a non emigrare / **PEREGO** Il diritto di migrare e il diritto di rimanere nella propria terra, tra dottrina e prassi ecclesiale

BALSAS Il diritto all'informazione e alla comunicazione dei cittadini italiani in Argentina: il caso della Rai / **CINGOLANI** "Il paese delle ciambelle". Un secolo e mezzo di pratiche e immagini della mobilità in Romania / **PELLEGRINI** Le biblioteche specchio della multiculturalità

STUDI EMIGRAZIONE

International Journal of Migration Studies

CENTRO STUDI EMIGRAZIONE

ANNO LIII – GENNAIO-MARZO 2016 – N. 201

SOMMARIO

IL DIRITTO A NON EMIGRARE

*Atti della Summer School "Mobilità umana e giustizia globale"
VI edizione*

A CURA DI LAURA ZANFRINI

- 3 – Introduzione. Il diritto a non emigrare
LAURA ZANFRINI
- 13 – How Institutions in Origin Countries in Southeast Asia Shape International Labor Migration
MARUJA M.B. ASIS
- 27 – La política de emigración de Mexico y la promoción del empleo en el exterior para los mexicanos
RAFAEL ALARCÓN
- 45 – Brain drain, brain gain e brain circulation: il caso dell'India
FABIO BAGGIO
- 65 – Brain for Industries in the Global North: The Role of Educational Institutions in Ghana as a Migrant Sending Country
EDMOND AGYEMAN

81 – Tra rischio e tutela. I minori stranieri non accompagnati

GIOVANNI GIULIO VALTOLINA

97 – Il Magistero della Chiesa sulle migrazioni: il diritto a non emigrare

GABRIELE BENTOGGIO

107 – Il diritto di migrare e il diritto di rimanere nella propria terra, tra dottrina e prassi ecclesiale. Appunti per un percorso di approfondimento

GIANCARLO PEREGO

Altri articoli

117 – Il diritto all'informazione e alla comunicazione dei cittadini italiani in Argentina: il caso della Rai

MARÍA SOLEDAD BALSAS

135 – “Il paese delle ciambelle”. Un secolo e mezzo di pratiche e immagini della mobilità in Romania

PIETRO CINGOLANI

151 – Le biblioteche specchio della multiculturalità

CATERINA PELLEGRINI

167 – Recensioni

173 – Segnalazioni

Introduzione

Il diritto a non emigrare

LAURA ZANFRINI

laura.zanfrini@unicatt.it

Direttore scientifico Summer School

Mobilità umana e giustizia globale

I saggi qui raccolti costituiscono gli Atti della VI edizione della Summer School *Mobilità umana e giustizia globale*, promossa dall'Università Cattolica del Sacro Cuore in collaborazione con lo Scalabrini International Migration Institute, l'Agenzia scalabriniana per la cooperazione allo sviluppo e la Fondazione Migrantes, con il sostegno della Fondazione ISMU e del Rotary Club di San Donato Milanese. L'intento della scuola è quello di collocare l'analisi dei processi migratori all'interno di una riflessione più ampia, consapevole dello stretto legame che unisce il governo e la *governance* della mobilità umana alla questione della giustizia globale, come proprio l'ultima edizione della scuola ha dimostrato in modo particolarmente eloquente.

La prima edizione della Summer school, svoltasi a Loreto nel mese di luglio 2010, è stata dedicata al tema dei *Confini*, colti nelle loro molteplici dimensioni. Passando in rassegna i significati dei confini e la loro origine, le relazioni tra *insider* e *outsider*, i processi di inclusione ed esclusione all'interno dei confini statuali, le discutibili pratiche di "esternalizzazione" dei confini, ma anche quelle virtuose di "sconfinamento" che suggeriscono nuove modalità di cooperazione coi paesi in via di sviluppo – grazie al protagonismo dei migranti e della società civile – e nuove prospettive per il dialogo interreligioso, questa edizione della scuola ha mostrato le profonde implicazioni etiche di temi e questioni troppo spesso ridotti ai loro aspetti tecnici o peggio ancora ideologici.

La seconda edizione della scuola, svoltasi sempre a Loreto nel mese di luglio 2011, ha a sua volta focalizzato l'attenzione sulle *Famiglie che migrano, si dividono, si ritrovano, si disperdono*: un tema al centro dell'agenda politica tanto dei paesi di destinazione – dove, come sappiamo, la trasformazione di una migrazione di lavoratori in una

presenza stabile di famiglie ha l'effetto di modificare profondamente il significato e l'impatto dell'immigrazione –, sia di quelli d'origine – testimoni dei problemi causati dal fenomeno delle famiglie divise dalla migrazione ma anche, per altro verso, consapevoli di come sia proprio tale fenomeno ad assicurare loro il prezioso afflusso delle rimesse che i lavoratori espatriati inviano alle proprie famiglie *left-behind*¹.

Con la terza edizione della scuola, svoltasi a Roma dal 16 al 19 luglio 2012, l'attenzione è invece andata al tema della *Cittadinanza*, affrontato da differenti approcci disciplinari – da quello storico a quello giuridico-politologico e sociologico; da quello filosofico a quello psicologico – e con una specifica attenzione al contributo della Dottrina Sociale della Chiesa e della riflessione pastorale, prospettive sovente trascurate sebbene ricche di suggestioni – e provocazioni – che vanno ben al di là dell'interesse da parte di una ristretta cerchia di “addetti ai lavori”².

La quarta edizione, svoltasi a Roca di Melendugno (LE) dal 16 al 19 settembre 2013, ha inteso porre sotto i riflettori una dimensione spesso lasciata in disparte negli studi sulle migrazioni: quella della *Dignità*. Una dignità “liquida”, perché offesa e calpestata dai trafficanti e dagli sfruttatori che costellano le rotte della migrazione e i luoghi del lavoro dei migranti, così come dagli squallidi protagonisti del turismo del sesso e della compravendita di giovani donne sul mercato matrimoniale, e dalle stesse pratiche e culture di minoranze vecchie e nuove che impongono ai loro membri condotte e destini lesivi dei loro diritti fondamentali, ma una dignità anche “riscattata”, attraverso esperienze e iniziative virtuose di contrasto alla criminalità, di recupero e tutela delle vittime, di sensibilizzazione ed educazione dei migranti, delle comunità etniche e degli operatori che si occupano di loro³.

La quinta edizione, infine, si è svolta sempre a Melendugno, dal 15 al 18 settembre 2014. A essere messo a fuoco è stato il tema delle *Parole*: le parole attraverso le quali definiamo, rappresentiamo e comunichiamo il mondo dell'immigrazione; le parole che “contano”, nel forgiare il destino dei migranti e la qualità della convivenza interetnica, attraverso l'utilizzo, spesso inconsapevole, che ne fanno le società

¹ Gli Atti di questa summer school sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Famiglie che emigrano, si dividono, si ritrovano, si disperdono*, a cura di Laura Zanfrini, 185, 2012.

² Gli Atti di questa summer school sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Costruire cittadinanza per promuovere convivenza*, a cura di Laura Zanfrini, 189, 2013.

³ Gli Atti di questa summer school sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Dignità liquide. Violenze, soprusi, riscatti e speranze nelle vite dei migranti*, a cura di Laura Zanfrini, 193, 2014.

d'origine e di destinazione, le istituzioni, i diversi media e la gente comune, gli stessi migranti e coloro che con essi interagiscono⁴.

La sesta edizione della scuola, di cui presentiamo gli atti in questo numero della rivista, si è svolta dal 13 al 16 luglio 2015 in una delle località più emblematiche della storia dell'immigrazione in Italia: Castel Volturno, a pochi passi da Villa Literno, ovvero dal luogo in cui l'omicidio del rifugiato politico Jerry Masslo, il 25 agosto 1989, segnò l'irrompere della questione migratoria nell'immaginario pubblico e mediatico del paese. Il contesto di profondo degrado in cui si realizzano i percorsi di "integrazione" dei migranti a Castel Volturno, ma anche la straordinaria capacità attrattiva che questa area continua ad avere nei confronti dei nuovi migranti forzati e "volontari", ne fanno un luogo particolarmente suggestivo per ospitare una riflessione sul *Diritto a non emigrare*, cui è stata appunto dedicata l'ultima edizione della Summer School "Mobilità umana e giustizia globale".

Scegliendo un tema che le cronache di questi mesi hanno reso di ancor più drammatica attualità, la scuola ha innanzitutto voluto indagare le situazioni che fanno dell'emigrazione una scelta obbligata, puntando il dito sulle responsabilità di tutti quegli attori che traggono a vario titolo profitto dalle migrazioni, venendo meno al dovere di creare, nei paesi d'origine, adeguate opportunità di vita e di lavoro per le giovani generazioni. Ha descritto, attraverso le presentazioni di studiosi provenienti da diverse delle regioni più importanti dello scenario migratorio contemporaneo, il consolidarsi di una potente industria dell'immigrazione che sottrae braccia e cervelli allo sviluppo dei loro paesi d'origine. Ha gettato luce su alcune delle componenti più vulnerabili dei flussi contemporanei, in particolare sui lavoratori a bassa qualificazione e sui minori non accompagnati. Ma ha altresì, com'è da sempre negli intenti della scuola, individuato alcune linee di intervento che chiamano in causa non soltanto le responsabilità dei governi e delle agenzie internazionali, ma anche quelle dei diversi attori della società civile, investendoli del compito di rendere il diritto a non emigrare non soltanto un'utopia.

In particolare, nella prima parte dell'itinerario formativo qui riproposto attraverso i testi delle presentazioni, ricercatori provenienti da varie regioni del mondo hanno illustrato come si produce l'imponente flusso di forza lavoro e capitale umano dai paesi a forte pressione migratoria a quelli del c.d. Nord globale. Ad aprire la raccolta è il saggio di Maruja M.B. Asis, direttore di ricerca presso lo Scalabrini Migration

⁴ Gli Atti di questa summer school sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Le parole contano. Definire, rappresentare, comunicare il mondo dell'immigrazione*, 197, 2015, a cura di Laura Zanfrini.

Center di Quezon City, nelle Filippine, vale a dire nel paese che più di tutti ha istituzionalizzato una cultura migratoria oggi profondamente radicata nella vita delle famiglie e delle comunità locali. Il contributo focalizza l'attenzione sul ruolo dei paesi d'origine nel forgiare le pratiche e i modelli migratori, all'interno dell'articolato scenario del Sud-Est asiatico, caratterizzato dalla presenza di diversi e complessi sistemi migratori. Le migrazioni economiche costituiscono la componente maggioritaria dei flussi che si originano dalla regione, caratterizzandosi per l'alta incidenza di lavoratori a basso profilo, inquadrati in genere nei programmi per la migrazione temporanea. Questi lavoratori, quando migrano all'interno del continente asiatico, sono soggetti a regimi fortemente vincolistici, finalizzati a garantire la temporaneità del soggiorno, lo stretto raccordo con la condizione occupazionale e ad evitare il ricongiungimento familiare, alimentando in tal modo il triste fenomeno delle famiglie divise dalla migrazione. Essi, inoltre, risultano platealmente discriminati sia nel confronto coi lavoratori locali, sia con gli stessi immigrati impiegati in mansioni qualificate. Altissima è l'incidenza dell'immigrazione irregolare, resa possibile da confini tradizionalmente alquanto porosi e che spesso appare più vantaggiosa degli stessi canali ufficiali. La cooperazione tra le autorità dei diversi paesi è ancora insufficientemente sviluppata, ed è in questo spazio che ha modo di inserirsi il ruolo degli attori privati, che alimentano una fiorente industria dell'immigrazione nel cui contesto emergono le agenzie private di reclutamento che lucrano grandi profitti sulle migrazioni (che si traducono, per i migranti, in pesanti debiti contratti ancora prima della partenza).

Come il caso filippino dimostra eloquentemente, il coinvolgimento dei governi nel promuovere l'emigrazione dei propri cittadini – vista sia come valvola di sfogo al problema della disoccupazione, sia come preziosa fonte di rimesse – è stato fondamentale nel consolidare il ruolo di bacino di reclutamento di manodopera e talenti per il mercato internazionale del lavoro, lasciando aperto l'interrogativo se tale strategia sia davvero funzionale all'innesto di un processo di sviluppo autonomo, l'unico in grado di ridurre nel tempo la pressione migratoria. Al tempo stesso, le Filippine hanno funto da battistrada anche riguardo alle iniziative per la protezione dei propri concittadini che lavorano all'estero, sebbene la loro efficacia non sempre sia all'altezza delle aspettative e dei bisogni. In questo quadro, merita di essere segnalato l'incipiente sviluppo di processi multi-livello e *multi-stakeholder*, che vincolano le stesse agenzie private al rispetto di codici etici: sebbene inefficaci nel ridurre in misura significativa la pressione migratoria, questi processi concorrono però alla promozione dei diritti dei migranti e a una loro maggiore tutela.

Il secondo saggio che compone questa rivista centra l'attenzione sul Messico, un paese la cui storia moderna e contemporanea è fortemente segnata dall'esperienza dell'emigrazione di massa, assunto ad archetipo per l'impegno dei suoi governi nel campo delle politiche emigratorie e della valorizzazione dei legami con la folta diaspora dei messicani all'estero. Rafael Alarcón, ricercatore presso El Colegio de la Frontera Norte, illustra gli sviluppi delle politiche messicane volte a favorire l'occupazione temporanea dei propri cittadini all'estero, a partire dal notissimo *Bracero Program* fino ai più recenti accordi con Stati Uniti e Canada, evidenziandone chiaroscuri e ambivalenze.

I due contributi successivi guardano da prospettive diverse un tema cruciale ma ampiamente sottovalutato nelle sue molteplici implicazioni, costituito dal ruolo delle istituzioni formative nel generare, contestualmente, fattori attrattivi ed espulsivi. I due casi esaminati – rispettivamente l'India e il Ghana – sono entrambi, sia pure per diverse ragioni, paradigmatici.

Padre Fabio Baggio, preside dell'International Scalabrini Migration Institute, ha analizzato il caso dell'India, uno dei principali esportatori di manodopera per il mercato internazionale del lavoro, soffermandosi in particolare sul fenomeno della "fuga dei cervelli" e sulle sue conseguenze. Sono due i fondamentali processi attraverso i quali si determina questo fenomeno. Il primo è costituito dal flusso di studenti indiani che si recano all'estero e non rientrano neppure dopo avere completato la propria formazione, il secondo dall'emigrazione di personale qualificato. Per le dimensioni di questi processi, ma anche per gli effetti cui hanno dato luogo, il caso dell'India è senz'altro uno dei più interessanti a livello internazionale, ed è stato scelto da molti studiosi per analizzare i fenomeni di *brain drain*, *brain gain* e *brain circulation*. L'articolo dà conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei due processi summenzionati, per poi concentrarsi sul fenomeno del c.d. *reverse brain drain*, con particolare riferimento al caso di Bangalore, internazionalmente noto come l'esempio forse più riuscito di decollo economico tributario dell'iniziativa della diaspora di lavoratori qualificati. Tuttavia, le ricerche disponibili avvalorano un giudizio ambivalente: la migrazione ha fatto crescere sia i tassi di occupazione sia i livelli salariali, incentivando il processo di accumulazione di capitale umano, ma ha anche fatto fruttare altrove, al di fuori dei confini nazionali, le risorse investite nell'istruzione dei giovani indiani.

Ben più fosco il quadro che emerge dall'analisi del caso ghanese, proposta da Edmond Agyeman, professore all'Università di Winneba, attraverso una chiave di lettura che riecheggia molte delle categorie

impiegate dalle classiche “teorie della dipendenza”. Il ruolo delle istituzioni formative nella genesi dei flussi migratori è inquadrato in una complessa trama di fattori che fanno del Ghana un caso emblematico di come, in un contesto di forte interdipendenza globale, le migrazioni costituiscano la causa e l’effetto ad un tempo dei profondi squilibri nei livelli di sviluppo. La forte attrazione che la cultura occidentale esercita nei confronti dei giovani africani e un sistema formativo informato agli standard richiesti dalle economie dei paesi più avanzati fanno di questo paese un enorme bacino di reclutamento per i mercati del lavoro stranieri, in grado di offrire retribuzioni immensamente superiori a quelle ottenibili sul mercato nazionale. Paradossalmente, i significativi sforzi diretti a far crescere la scolarizzazione – dimostrati dalla proliferazione di istituti pubblici e privati – hanno dato nuova linfa all’emorragia di cervelli che riguarda settori cruciali per il benessere della popolazione e le prospettive di sviluppo del paese. L’aumento dell’offerta di lavoro istruita non è infatti andato di pari passo con la crescita delle opportunità di lavoro, determinando un disallineamento che può trovare sfogo soltanto nell’emigrazione; ma ad aggravare ulteriormente il quadro vi sono gli effetti delle politiche di aggiustamento strutturale, imposte dalle istituzioni monetarie internazionali, che hanno azzerato le risorse necessarie per far crescere il pubblico impiego e offrire incentivi salariali in grado di ritenere i giovani più capaci.

Ad emergere chiaramente, da questi due saggi, sono i margini di manovra limitati di cui i paesi d’origine dispongono per limitare l’emigrazione, anche in contesti di crescita economica e forti investimenti in campo sociale. A vanificare i loro sforzi concorrono certamente le strategie delle imprese e delle istituzioni formative dei paesi più ricchi, ampiamente assecondate dai loro governi che con sempre maggiore evidenza optano per politiche migratorie decisamente selettive, finalizzate ad attrarre studenti e lavoratori altamente qualificati. A rendere particolarmente inclini alla mobilità i giovani talenti del Sud del mondo non è dunque soltanto la mancanza di prospettive nei loro paesi d’origine, ma anche la competizione internazionale per attrarli. Si spiega così l’amara conclusione cui giunge Agyman nell’analisi dell’esperienza ghanese: nonostante un contesto di crescita del PIL, e nonostante il varo di alcune politiche pensate proprio per mitigare il “drenaggio dei cervelli”, quest’ultimo sembra essere un fenomeno destinato a durare nel tempo. D’altro canto, come avverte Padre Baggio nelle sue riflessioni conclusive, la stessa valutazione dell’impatto delle migrazioni qualificate è assai poco incline a considerarne le implicazioni di ordine etico; anche quando si spinge a contemprarne le conseguenze sullo sviluppo dei paesi d’ori-

gine tende a rincorrere alcuni “miti”, che trascurano il problema della sostenibilità nel lungo periodo, ed è prigioniera di un’ottica nazionalistica, che disattende la prospettiva di una giustizia globale.

Sullo sfondo di tutti questi contributi vi è la questione dei migranti a bassa qualificazione, o comunque destinati, indipendentemente dal loro livello di istruzione e preparazione, a svolgere lavori a bassa qualificazione, ovverossia i classici lavori dalle quattro “d” (*dirty, difficult, dangerous e demanding*). Nel contesto contemporaneo, caratterizzato dall’egemonia delle politiche migratorie “selettive”, che scremano i candidati alla migrazione in base al loro livello di qualificazione e mirano ad attrarre soprattutto lavoratori e studenti ad alto potenziale, i migranti a bassa qualificazione finiscono spesso col dovere ricorrere a canali di ingresso irregolari, quando non sono spinti a utilizzare procedure improprie (come ad esempio i dispositivi pensati per le migrazioni di carattere umanitario). Ma c’è di più. Oltre a godere di minori possibilità di ingresso e soggiorno legale, questa categoria è soggetta, in molte aree del globo, a pesanti discriminazioni nell’accesso ai diritti e alle varie opportunità sociali, ed è sovente collocata nei gradini più bassi – vale a dire meno vantaggiosi – dei sistemi di stratificazione civica che, praticamente in ogni paese, disciplinano lo status degli stranieri residenti e il loro livello d’accesso ai diritti di cittadinanza, fino a ritrovarsi in situazioni che rasentano la schiavitù. L’attenzione che oggi è opportunamente dedicata ai fenomeni di *brain drain* e di *deskilling* che coinvolgono i migranti più istruiti, rischia addirittura di lasciare in ombra il destino di milioni di persone per le quali la migrazione non è quasi mai una scelta volontaria. Attratti – e al tempo stesso respinti – dai paesi di destinazione che – dall’Europa, alle Americhe fino al Sud-est asiatico – attingono copiosamente al loro lavoro per la propria sostenibilità quotidiana, questi migranti sono spesso investiti di un preciso mandato, da parte delle loro famiglie e comunità d’origine, che li rappresenta come coloro destinati a sacrificarsi per il benessere del gruppo. Decisamente marginali nelle politiche migratorie contemporanee, faticano a trovare canali istituzionali per organizzare la migrazione e trasformarla in un’occasione di *empowerment* individuale, o sono costretti a utilizzare gli schemi per la migrazione temporanea, che non sempre si conciliano coi loro progetti effettivi. Imprigionati in lavori a basso reddito e con scarsissime opportunità di carriera, rischiano di vedere vanificato l’impatto dei loro risparmi sullo sviluppo dei paesi d’origine, conferendo alla migrazione i caratteri di un fenomeno auto-propulsivo. Nella loro biografia, il diritto a non emigrare è spesso altrettanto negato quanto quello a emigrare in condizioni dignitose,

e non per caso – come illustrano gli ultimi due contributi di questa raccolta – è soprattutto a tale categoria che si sono tradizionalmente rivolti il Magistero della Chiesa e l'azione in campo pastorale.

A un altro dei volti più problematici delle migrazioni (e delle migrazioni forzate) nella società contemporanea è dedicato il saggio di Giovanni Giulio Valtolina, responsabile del settore Minori e Famiglia della Fondazione ISMU, che approfondisce il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). Quest'ultimo è divenuto, negli ultimi anni, una componente sempre più presente delle migrazioni verso l'Europa, soprattutto per quanto riguarda quei minori che fuggono da zone di guerra. Come si rileva dalle statistiche riportate nell'articolo, è l'Italia a guidare la classifica dei paesi di destinazione di questo flusso che, com'è intuitivo, rappresenta la sconfessione più drammatica del diritto a non emigrare.

Nel contributo si documenta come, proprio perché giunti sul territorio europeo senza una rete familiare di protezione e di assistenza, i MSNA risultano maggiormente vulnerabili e significativamente esposti al rischio di sfruttamento, marginalità sociale, tratta di esseri umani. La gestione di questo fenomeno sconta molteplici ostacoli, cominciando dalla difficoltà ad acquisire dati attendibili sulle sue dimensioni. Ma, in particolare, secondo quanto emerso da una recentissima indagine qualitativa che ha coinvolto un *panel* di esperti europei, tra le lacune del sistema di intervento approntato spiccano la mancanza di una strategia comune a tutela di questi minori nei paesi membri dell'Unione Europea, la mancanza di sinergia tra le diverse istituzioni e organizzazioni che si occupano del fenomeno e la difficoltà nell'individuare soluzioni stabili e durevoli, soprattutto al compimento del diciottesimo anno d'età, che spesso consegna questi adolescenti a una condizione di irregolarità. Rinvio per gli altri aspetti all'approfondimento contenuto nel saggio, qui mi preme osservare come la questione dei MSNA sia paradigmatica della difficoltà a instaurare un sistema di *governance* della mobilità umana capace di contemperare istanze diverse. Per un verso tale questione interpella la nostra società, mettendoci a confronto con la componente più vulnerabile dell'immigrazione, e al contempo la più distante dalle logiche funzionalistiche cui obbedisce il governo dei flussi. I MSNA costituiscono un costo per sistemi di welfare già in affanno, ma anche un oggetto di interventi di cui è facile prevedere l'insuccesso, atteso che la logica della protezione dei minori, che informa le politiche, quasi inevitabilmente si scontra con quella della ricerca di libertà e autonomia dei giovani adolescenti immigrati. Essa ci obbliga a fare i conti con culture migratorie alquanto discutibili – quelle che spingono a emigrare adolescenti poco più che bambini investendoli di un impegnativo man-

dato familiare – e con concezioni diverse dell’infanzia, dell’adolescenza e della vita adulta, rendendo alquanto arduo decidere ciò che è “giusto” nella gestione di un fenomeno che è il prodotto dell’ingiustizia globale.

Infine, i due saggi che chiudono la raccolta illustrano l’insegnamento che viene dalla riflessione del Magistero e dalla ricca esperienza pastorale maturata nei luoghi d’origine e di destinazione delle migrazioni.

Padre Gabriele Bentoglio, Sotto-Segretario del Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti, rileva nel suo contributo come il fenomeno delle migrazioni sia da sempre al centro delle preoccupazioni della Chiesa cattolica, com’è dimostrato dai diversi interventi finalizzati a interpretarlo e a rinnovare l’impegno proattivo delle comunità ecclesiali. Quest’ultimo si esplicita attraverso le dimensioni socio-umanitaria, culturale e spirituale, mira alla completa accettazione dei migranti, in un cammino verso la piena comunione e il rispetto della diversità, senza alcuna intenzione di proselitismo. I documenti della Chiesa cattolica in questa materia dimostrano come quest’ultima sostenga il diritto a migrare (e, conseguentemente, il dovere degli Stati di governare adeguatamente i flussi migratori), ma anche il diritto per tutte le persone di rimanere nel proprio paese d’origine contribuendo al suo benessere e al suo sviluppo. L’articolo contiene anche alcuni suggerimenti e raccomandazioni per assicurare la difesa e la promozione di questi diritti, in linea con gli insegnamenti della Chiesa e dei più recenti pronunciamenti dei Papi.

Ma è soprattutto sul terreno dell’azione pastorale che, come ben documenta il contributo di Mons. Giancarlo Perego, direttore generale della Fondazione Migrantes, si creano le condizioni per rendere effettivo il diritto a non emigrare. Le tre direttrici individuate nell’articolo corrispondono a linee d’azione già ampiamente frequentate dall’impegno degli operatori religiosi e laici, ma anche a sentieri ancora in buona parte da esplorare, ricchi di potenzialità; esse rappresentano occasioni propizie attraverso le quali tradurre le indicazioni del Magistero della Chiesa per creare quelle condizioni che rendano possibile – per riprendere le parole di Giovanni Paolo II al IV Convegno mondiale sulle migrazioni – di «realizzare i propri diritti ed esigenze legittime nel paese di origine».

How Institutions in Origin Countries in Southeast Asia Shape International Labor Migration

MARUJA M.B. ASIS
marla@smc.org.ph
Scalabrini Migration Center

This paper attempts to shed light on the roles and interactions of governments, intermediaries (particularly private recruitment agencies), international organizations and civil society organizations in shaping patterns, processes and discourses of international labor migration in origin countries in Southeast Asia. Although they have different interests and stakes in migration, multi-level and multi-stakeholder processes are developing. These are important strides in connection with the establishment of the ASEAN Economic Community and ASEAN Socio-Cultural Community. However, the migration realities of the regions must be duly considered in the march towards regional integration.

Keywords: Labor migrations, ASEAN, governance

Introduction

More than 600 million people call Southeast Asia home (PRB, 2015). It is a region marked by diversity in the three Ds – development, demography, and democracy – which forms the backdrop of international migration within the region and beyond. As in other parts of the world, international migration, particularly temporary labor migration, intensified in Southeast Asia from the 1970s due to changes in immigration policies in traditional countries of immigration and the huge demand for workers in new destinations.

Unlike other sub-regions in Asia which are either mostly origin (South Asia) or destination (East Asia and West Asia) of international

migrants, Southeast Asia has a very diverse migration profile which includes origin countries (Philippines, Indonesia, Vietnam, Cambodia, Myanmar, and Lao People's Democratic Republic), destination countries (Brunei Darussalam and Singapore), and countries that are both origin and destination (Malaysia and Thailand). This configuration has evolved and has given rise to three migration systems within the region: Mainland Southeast Asia, with Thailand as the hub, attracting migrants from the neighboring countries of Myanmar, Cambodia and Lao PDR;¹ Peninsular Southeast Asia, with Singapore and Malaysia as the destinations of migrants from within and outside the region; and the BIMP-EAGA (Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines-East ASEAN Growth Area), with Brunei Darussalam and East Malaysia as the destinations of migrants from within and outside the region, but mostly from Indonesia and the Philippines. An estimated 14 million migrant workers originate from Southeast Asia, of which about six million are migrating within the member states of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)² (Samydorai, 2015). The aforementioned destination countries account for more than 90 percent of the 9.5 million international migrant stock in ASEAN: Brunei Darussalam has 206,000; Malaysia, 2.5 million; Singapore, 2.3 million; and Thailand, 3.7 million.³ Except for the Philippines whose are all over the world, migrants from the other countries mostly go to neighboring countries and attraction to other destinations is also beginning to surface.

This paper outlines the roles of key institutions in shaping the processes, patterns and discourses of international labor migration in the origin countries in Southeast Asia. Figure 1 highlights the interests and links of different institutions to migrants (and their families). The discussion focuses on the roles played by governments, intermediaries (particularly private recruitment agencies), and civil society organizations and international organizations. The focus on origin-side institutions is not intended

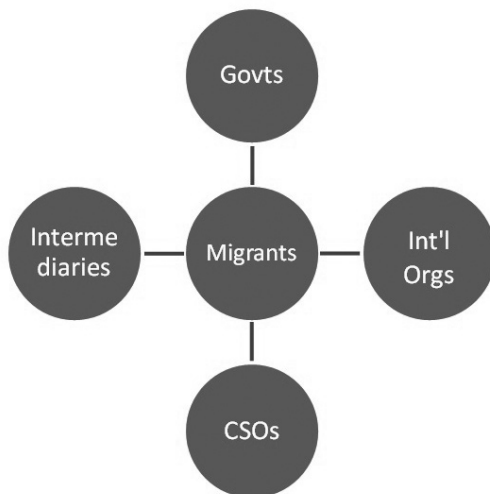
¹ Thailand, Myanmar, Cambodia, Lao PDR, Vietnam and Yunnan Province, China are also known as part of the Greater Mekong Sub-region.

² ASEAN is a regional organization formed in 1967 by Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand to promote political and economic cooperation. The membership has expanded to include Brunei Darussalam, Vietnam, Cambodia, Lao PDR and Myanmar. Timor-Leste has observer status (for more details, see www.asean.org).

³ Data are from the International Labour Migration Database under the Tripartite Action for the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers in the ASEAN Region (ASEAN TRIANGLE Project) implemented by the International Labor Organization Regional Office for Asia and the Pacific (ILO-ROAP) (<http://amigration.ilo.org/asean-labour-migration-statistics>).

to diminish the role of institutions on the destination-side, but rather to highlight the events and processes that transpire in origin countries, which may not be well-known to audiences in destination countries.

Figure 1. Key Migration Actors and Institutions in Origin Countries



To set the context, the paper begins with an overview of the features of international labor migration in Asia in general, and then proceeds to discuss the specific roles played by the different actors.

International migration in Asia: general observations

After four decades of sustained international labor migration in Asia, several observations have been made about the characteristics of the phenomenon in the region as a whole which are also relevant to South-east Asia:

- Different forms of international migration have emerged in the region; however, temporary labor migration – mostly involving workers in less skilled occupations – is the most significant. In the 1970s, international labor migration was from Southeast Asia (primarily the Philippines and Thailand) to the Gulf Cooperation Council (GCC) countries; from the 1980s and the 1990s, the newly industrialized countries in East Asia (Hong Kong, and later on, Taiwan and South Korea) and Southeast Asia (Singapore, Malay-

sia and Thailand). Meanwhile, other origin countries also emerged after the 1970s: Indonesia, Malaysia (mostly to Singapore), Vietnam, Myanmar, Cambodia and Lao PDR. According to data from the ASEAN TRIANGLE Project, some two-thirds of international migrants in the region are from other ASEAN member states.

- Temporary labor migration in Asia is intended to be strictly temporary with respect to migrant workers in less skilled occupations. To prevent temporary migration from turning into permanent migration, the following conditions are imposed: workers' stay in the destination countries is limited to a specific period of time (usually, a two-year contract, which may be renewed); workers' employment and residence are tied to the employer or sector indicated in their contracts (a condition, which makes it difficult for workers to change employers or jobs); and family reunification is not allowed⁴. Because of the latter condition, labor migration has separated migrant workers and their families – i.e., only migrant workers are allowed in destination countries while migrants' families are “left behind” in the origin countries. To prevent migrant workers from settling in the destination countries, migrant workers are not allowed to marry locals, as is the policy in Malaysia and Singapore. Note, however, that skilled and professional workers are generally welcomed by countries of destination and as such, these restrictions, especially those on residence and family reunification do not apply for them.
- On the whole, 40 percent of migrants in the ASEAN are women while globally women are about half of all international migrants (Imson, 2013). Notable exceptions to the regional pattern are the Philippines and Indonesia where women comprise the majority of migrant workers (in the Philippines, this is true among the new hires and land-based workers). Most women migrant workers are in domestic work. The concentration of women migrants in this sector has led to the observation that the migration of women in the Asian context is mostly driven and is a response to the shortage of care workers in destination countries.
- Irregular migration is substantial in ASEAN and in the case of Malaysia and Thailand, the share of irregular migrant workers

⁴ For this reason, European destinations can be preferable as they permit the reunion of family members also of temporary labor migrants. For an analysis of this topic, which was presented in a previous edition of the summer school, see Valtolina and Colombo (2012).

is as large as or larger than the share of legal migrant workers. Among others, geography cannot be discounted as a factor that contributes to irregular migration. Thailand and Myanmar, for example, share close to 2,000-km. land border which renders the border highly porous. Geography also implies shared histories and cultures in which flows of people have been routinized for a long time. The Indonesia-Malaysia corridor was preceded by centuries of people exchange resulting in established networks which continue to facilitate migration even when national borders have been erected. In Malaysia and Thailand, curbing irregular migration became onerous because by the time the government stepped in to address the problem, large numbers of migrants were already present in these countries (Battistella and Asis, 2003).

- Government-to-government arrangements are minimal, although governments play a role in regulating migration in individual countries. The lack of government-to-government arrangements on migration has created a space for the private sector to play a mediating role in the migration process. In Asia, the “migration industry” – following Castles and Miller’s (2003, 28) definition as consisting of «recruitment organizations, lawyers, agents, smugglers, and other intermediaries» – facilitate and sustain migration because the actors involved gain economic benefits in maintaining migration. It is not only the recruitment of workers where the migration industry has become involved; they have also been made responsible for workers’ protection (which, as will be discussed later, raises problems that harm workers). Further elaboration of the migration industry is taken up in the tome edited by Gammeltoft-Hansen and Nyberg Sorensen (2012). While also recognizing the migration industry as big business, research findings in different regions in the latter’s volume not only point to the role of the migration industry as facilitating migrants’ aspirations to migrate but also its role in controlling migration in relation to governments’ goals to restrict migration.

Given the conditions described above, temporary labor migration has generated concerns about the welfare of migrants and their families. Less skilled migrant workers, in particular, are treated differently in relation to highly skilled and professional workers and in relation to national workers. Some steps towards government-to-government discussions have transpired, such as Thailand’s agreements with Cambodia, Lao

PDR and Myanmar, and regional consultative processes have brought together countries of origin, transit and destination to discuss problems and solutions. The 2004 ASEAN Declaration against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children and the 2007 ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers are a breakthrough of sorts. These are significant developments in terms of reaching an agreement and acknowledgement of the role of migrants in the development of the region and the need to protect their rights. On the other hand, a declaration is non-binding and the promotion and protection of migrants' rights are limited to legal migrants. Amidst these challenges, the voices of other stakeholders are important to sustain the discussion and calls for action to respect the rights of migrants.

Governments as regulators

Across all origin countries in the region, the state has taken an interest in promoting or at least supporting labor migration as part of employment generation and to bring in remittances. Origin countries have varying levels of organization in their participation in international labor migration. In this regard, the institutionalization of labor migration in the Philippines has greatly contributed to its rise as a major source country of workers and talents for the global labor market. Notwithstanding the continuing relevance of emigration pressures in the decision of Filipino workers to migrate, the development of institutions and procedures governing market development, industry regulation, recruitment, deployment and mechanisms to address workers' welfare enabled the Philippines to systematize the labor migration process. From 36,035 workers deployed in 1975, the numbers have climbed to 1.8 million in 2014. It is also a prime example of an origin country which has benefitted from huge inflows of remittances. It ranks among the top five recipients of remittances. In 2014, it received USD26.93 billion of remittances, which translates into resources for families and households that fund the construction of houses, the education of children and other family members, and enable some to start a business. The economic benefits of migration to families and households, however, are tempered by concerns about the social costs of migration, most of which center on anxieties about the impact of the separation of migrants and their families.

Until the 1970s, labor migration was mostly an individual undertaking. The huge demand for workers in the Middle East and East and Southeast Asia required the involvement of the state and its institutions in organizing large-scale migration. The state in the Philippines, Thai-

land and Indonesia got involved in labor migration compared to other origin countries in the region. Before the 1990s, Vietnam used to send workers and students to the former Soviet Union and Eastern European countries. Following market reforms in 1996, the state also became involved in labor migration, beginning with the sending of workers to Taiwan in 1998. For Myanmar, Cambodia and Lao PDR, labor migration from these countries to neighboring Thailand was mainly through unofficial channels. Migration from these countries was not only economic but was also compelled by conflict and/or political factors. With the return of peace and transition to democracy in these countries, the state increasingly played a role in labor migration. For its part, after several attempts at implementing migrant registration, Thailand signed memoranda of understanding with Cambodia, Myanmar and Lao PDR in 2002 and 2003 to facilitate legal labor migration. The impact of these agreements on reducing irregular migration suggests modest results. For prospective migrants, going through official channels is time-consuming and costly (ILO ROAP, 2015). Although the number of workers using official procedures had increased, the numbers are small relative to those who continue to rely on informal channels.

The responsibility to protect their nationals working overseas increased the participation of origin states in labor migration. Again, in this regard, the Philippines' comprehensive and multi-level approach to promote the protection of overseas Filipino workers (OFWs) is often held up as an example. The protection of OFWs begins with policies and measures before migrants leave the country, while they are abroad, and upon their return to the Philippines. The framework for overseas employment was spelled out in the 1974 Labor Code of the Philippines and as amended, supplemented and complemented by other legal provisions over the years. The Philippines is the first country to pass a law specifically aimed at promoting the protection of OFWs via the Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 (Republic Act or RA 8042) and as amended by RA 10022 in 2010. The Philippine Overseas Employment Administration (POEA) is tasked with the licensing and regulation of the recruitment agencies and to secure the best terms for Filipino workers. Once workers are overseas, the Overseas Workers Welfare Administration (OWWA) is responsible for providing welfare services to migrants and their families. Upon migrants' return to the Philippines, the National Reintegration Center for OFWs (NRCO) is in charge of programs and services to facilitate reintegration through local employment or starting or upscaling a business as well as extending assistance to distressed migrants. Among the key provisions of the migrant work-

ers' law are: the protection of Filipino nationals regardless of their legal status in the destination countries, the protection of Filipino nationals as the highest priority of the Philippine Foreign Service Posts, establishing Philippine Overseas Labor Offices (which include labor attaché and welfare officers) to review requests for Filipino workers by employers and provide services to OFWs, specification of the Country Team Approach in responding to the needs of Filipino nationals under the jurisdiction of Philippine Foreign Service Posts, the setting up of Filipino Workers Resource Centers in countries with big concentrations of OFWs, and the creation of the Office of the Undersecretary of Migrant Workers' Affairs in the Department of Foreign Affairs. The amended law enhances workers' protection through such provisions as the sending of OFWs only to countries which offer protection to migrant workers, mandatory insurance that must be purchased by recruitment agencies for OFWs, and the establishment of the NRCO.

The long experience of the Philippines in developing laws, institutions, programs and services for migrants has provided examples which have been considered or adopted by other origin countries. The pre-departure orientation seminars for migrant workers, for example, have inspired other countries to adopt a similar intervention. The Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 has inspired Sri Lanka and Indonesia to pass a similar law focusing on the protection of migrant workers. A recent example of learning from the Philippines is Indonesia's plan to establish labor offices in major destination countries (*Jakarta Post*, 25 November 2015). However, the Philippine model of migration governance has also been faulted. Although the institutional and legal framework is in place, serious gaps in the implementation and monitoring can render the best intentioned laws and policies meaningless. It is also essential to review and assess long-standing policies to ensure their relevance and effectiveness.

The efforts of origin countries to protect their migrant workers are necessary, but they are not sufficient conditions that migrants receive a fair deal. The support and responsiveness of destination countries would contribute to truly making a dent in the decent treatment of migrant workers.

Private recruitment agencies as intermediaries

As mentioned earlier, in the absence or minimal government-to-government arrangements, private recruitment agencies or private employment agencies have established a niche in international labor mi-

gration in Asia.⁵ ILO Convention 181, Private Employment Agencies Convention, 1987 (C181) defines a private employment agency as

any natural or legal person, independent of the public authorities, which provides one or more of the following labour market services: (a) services for matching offers of and applications for employment, without the private employment agency becoming a party to the employment relationships which may arise therefrom; (b) services consisting of employing workers with a view to making them available to a third party, who may be a natural or legal person (referred to below as a “user enterprise”) which assigns their tasks and supervises the execution of these tasks; [and] (c) other services relating to jobseeking, determined by the competent authority after consulting the most representative employers and workers organizations, such as the provision of information, that do not set out to match specific offers of and applications for employment.

Some things may get “lost in translation” when matching workers with employers, especially if the parties involved are from different countries with different legal systems, cultures and languages. A wide array of actors that operate in origin, transit and destination countries provide various services to clinch the worker-employer match. These actors are known or referred to as brokers, agents, recruiters, or sponsors. They provide any one or a combination of services, such as information on job openings overseas, information on the application process, accompanying the applicant through the application process, loans, and most importantly, securing a work contract. These intermediaries can be public employment services, former migrants, family members and friends, or private recruitment agencies which are generally characterized by charging fees for their services.

Private recruitment agencies include legal – those which are licensed to operate (and are registered) – and illegal ones. However, this distinction is not crystal clear as licensed agencies may engage in irregular practices or licensed agencies may have connections with unlicensed agencies. In the Philippines, for example, the Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 recognizes that illegal recruitment or irregular practices may be committed by licensed agencies, a point which does not sit well with the industry. While the number of licensed agencies is known, the

⁵ I use the term recruitment agencies rather than employment agencies as the former is more commonly used in origin countries. Recruitment agencies are part of the universe of the “migration industry” which includes other related businesses, such as medical clinics, travel agencies, training centers, financing companies, and the like which provided services to meet requirements for migration. In Gammeltoft-Hansen and Nyberg Sorensen (2012), the migration industry also includes businesses that constrain or control migration (e.g., businesses operating detention centers).

number of unlicensed ones and those with tie-ups with licensed agencies is unknown. The general perception is that many unscrupulous agencies and agents operate to take advantage of the aspirations of many people to find work abroad. In villages, aspiring migrants may not be able to distinguish between legal or illegal sub-agents, especially if they are co-villagers (who may be friends or relatives, including former migrants) who are known and trusted by prospective migrants.

The fees charged by private recruitment agencies to migrants are considered problematic because they foster conditions that can contribute to the abuse or exploitation of migrants. Article 7 of ILO Convention 181 states that:

1. Private employment agencies shall not charge directly or indirectly, in whole or in part, any fees or costs to workers.
2. In the interest of the workers concerned, and after consulting the most representative organizations of employers and workers, the competent authority may authorize exceptions to the provisions of paragraph 1 above in respect of certain categories of workers, as well as specified types of services provided by private employment agencies.

This convention went into force on 10 May 2000. It has been ratified by 31 countries; no country in Southeast Asia has ratified the convention.⁶ Recruitment agencies throughout Asia typically charge fees for finding jobs to applicants and overcharging is not uncommon. In the Philippines, recruitment agencies can charge a placement fee (i.e., the service fee for matching the applicant with a job or employer), but it should not be more than the equivalent of one month salary. This is some kind of a compromise to regulate the fees, but even then, the cap is not that useful because overcharging of fees continues to be rampant. Citing a study by Verite, the findings indicate recruitment costs account for some 62 percent of migrants' anticipated wages. Migrants, thus, may have to work from five months to two years to recover their recruitment costs (MFA, 2015). Based on data gathered on recruitment costs from specific countries in Asia to several popular destination countries, the MFA study (MFA, 2015), the recruitment cost could range from USD 265 to USD 15,000 for individuals in the different origin countries wanting to migrate to different destinations (MFA, 2015:2-3). To pay the placement fees, migrants and their families may have to sell some assets or obtain loans – with the hope of recovering the costs once they are employed overseas. Or migrants may have to repay the placement fees through salary deductions. Thus, even before leaving, migrants al-

⁶ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P1130_0_INSTRUMENT_ID:312326 (retrieved on November 25, 2015).

ready start their journey burdened by debts. Those who are victimized by illegal recruitment descend deeper into poverty; those who are able to find work abroad could be trapped in difficult working conditions because of the pressure to repay their debts; and even those who are fortunate to secure decent jobs, it may take them more than a two-year contract to attain the economic benefits of overseas employment.

A positive development in recent years is the discussion on ethical recruitment which has also attracted the interest of some recruitment agencies. In the Philippines, a pioneer in not charging placement fees from migrant workers is the Association of Professionalism in Overseas Employment, Inc. (ASPROE), founded by René Cristobal. To date, only a handful of the more than 1,000 licensed agencies do not charge placement fees from migrants. It is hoped that the emerging discussions on ethical recruitment in the industry will result in not charging migrant workers place. As some industry leaders have expressed in various forums, ethical practices are good business practices. Among the initiatives they have taken include recruitment and deployment of migrant workers to selected countries and working with companies which have ethical practices. They acknowledge though that enforcing the code of conduct within their ranks is difficult. The website of Resources for Responsible Recruitment (<http://www.responsiblerecruitment.org>), a Verité initiative, includes reports on interesting developments in Asia and in other regions. One example cited in the website is the cooperation between the Vietnam Association of Manpower Supply (VAMAS), the ILO and the Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs of Vietnam (MOLISA) to develop a code of conduct for agencies sending Vietnamese workers overseas. VAMAS launched a monitoring mechanism in 2011 to measure the application of the code. In terms of region-wide initiatives, in 2008, the IOM organized a conference which led to the formation of the Alliance of Asian Associations of Overseas Employment Service Providers and the adoption of a “Commitment to Action in Pursuit of Ethical Recruitment”. A second regional conference was held in Manila in 2014 where the group reaffirmed and updated the 2008 document. Included in the joint plan of action is the adoption of a system to monitor the implementation of the action plan and to establish a rotating term of office for its secretariat, starting with the Philippines.⁷

⁷ Policy briefs concerning recruitment issues and other resources are also available from Migrant Forum in Asia (<http://www.mfasia.org>).

International organizations and civil society organizations as supports

One of the major challenges of international migration is the absence of a singular global institution to address governance issues. International (or intergovernmental) organizations, particularly IOM and ILO, are among the most involved in labor migration issues. These organizations are discussed in the same breath as civil society organizations (CSOs) because both provide support to governments and/or migrants, albeit in different ways. In the case of ILO, it engages member-states through migration-related conventions, protocols and recommendations; social dialogue; and many forms of technical assistance. IOM also provide member-states technical assistance and it has played an important role in promoting regional consultative processes. Other than member-states, both organizations also extend support to civil society organizations working in the field of international labor migration. Deriving from its tri-partite (government, labor and employer) approach, ILO engages with labor unions. In the Asian context, CSOs were at the forefront of service delivery and advocacy for migrant workers' rights. Later on, labor unions also became active in migrant workers' issues, and partnerships with civil society organizations strengthened efforts to promote the protection and rights of migrant workers (APMJ, 2006). Among the origin countries in Southeast Asia, migration-related CSOs are more active and have a longer history in the Philippines and Indonesia compared to CSOs in other countries. In the Philippines, the role of NGOs as partners of the state in the protection of Filipino migrant workers and the promotion of their welfare is acknowledged in the Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995. CSOs have broadened the reach of their advocacies through transnational links with CSOs in destination countries, forming regional and international connections in the process. Developments in information communications technologies have facilitated the building of networks with other organizations beyond the region. Also, global conferences, such as the annual Global Forum on Migration and Development, provide a venue for CSOs in different regions to come together and to provide a civil society perspective on a range of migration issues. Although civil society voices are given space in migration discussions at the national, regional and global levels, the issue of migrants' rights have yet to be mainstreamed in migration policies.

Conclusion

Over the years, key institutions in origin countries in Southeast Asia have made some steps towards multi-level and multi-stakeholder processes in migration governance (e.g., Aldaba, 2014). Among governments, this is evident in their participation in regional processes which bring to the table countries of origin, transit and destination. These are reinforced by ongoing region-wide initiatives, such as the ASEAN TRIANGLE Project, which aims to «promote both bilateral and regional approaches to deal with shared concerns, make regionalism more effective, and enhance the capacity of institutions in ASEAN».⁸ The regional turn is significant in view of the ASEAN Economic Community (AEC) which will be established by the end of 2015. The AEC aims to integrate the region's diverse economies into a single market and production base, promote the development of all member countries, and integrate the regional economy with the global economy (Aldaba, 2014). In the envisaged free flow of goods and capital, labor migration is also mentioned, but is limited to the flow of skilled professionals. To date, mutual recognition arrangements (MRA) have been signed in six sectors – engineering, nursing, architecture, medicine, dentistry and tourism – and two framework agreements on MRAs in surveying and accounting to ease the cross-border mobility of skilled professionals. The lack of mention of migrants in less skilled occupations (particularly the large numbers of migrant women and girls in domestic work), which comprise the vast majority of migrants in the region, is revealing of the fragmented approach towards migrants. The protection of migrant workers is specifically taken up under the ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) – and again, the call to promote the protection of migrant workers is specific to legal migrant workers. Again, the exclusion of unauthorized migrant workers overlooks the great number of migrants who are in an unauthorized situation and disregards the (immigration) violations committed by migrants while ignoring the violations committed against migrant workers. These exclusions must be addressed for ASEAN to be truly inclusive and integrated.

⁸ http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_193023/lang-en/index.htm.

References

- Aldaba, Fernando T. (2014). Migration governance in the ASEAN Economic Community. In Graziano Battistella (Ed.), *Global and Asian perspectives on international migration*. Geneva: International Organization for Migration and Springer, 196-224.
- Asian and Pacific Migration Journal (APMJ)* (2006). *Migrant labor NGOs and trade unions: a partnership in progress?* Special issue edited by Nicola Piper and Michele Ford, 15 (3).
- Battistella, Graziano; Asis, Maruja M.B. (Eds.) (2003). *Unauthorized migration in Southeast Asia*. Quezon City: Scalabrini Migration Center.
- Castles, Stephen; Miller, Mark J. (2003). *The age of migration*. (3rd ed.) New York: Guilford Press.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas; Nyberg Sørensen, Ninna (2012). *The migration industry and the commercialization of international migration*. London and New York: Routledge.
- International Labour Organization Regional Office for Asia and the Pacific (ILO ROAP) (2015). *Review of the effectiveness of the MOUs in managing labour migration between Thailand and neighbouring countries*. Bangkok: ILO ROAP. Also available from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_356542.pdf.
- International Organization for Migration and Scalabrini Migration Center (IOM and SMC) (2013). *Country Migration Report: The Philippines 2013*. Makati City: IOM and SMC. Also available from <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/CMReport-Philippines-2013.pdf>.
- Jakarta Post* (2015). Labor attaches to protect Indonesian migrant workers. 25 November. Retrieved November 25, 2015, from <http://www.thejakarapost.com/news/2015/11/25/labor-attaches-protect-indonesian-migrant-workers.html>.
- Migrant Forum in Asia (MFA) (2015). Recruitment fees and migrants' rights violations. Policy Brief No. 1. Retrieved November 25, 2015, from <http://recruitmentreform.org/wp-content/uploads/2015/03/Policy-Brief-Recruitment-Fees-Migrants-Rights-Violations.pdf>.
- Population Reference Bureau (PRB) (2015). 2015 World Population Data Sheet. Retrieved November 16, 2015, from http://www.prb.org/pdf15/2015-world-population-data-sheet_eng.pdf.
- Valtolina, Giovanni Giulio; Colombo, Chiara (2012). La ricerca sui ricongiungimenti familiari. Una rassegna. *Studi Emigrazione/Migration Studies*, 185, 129-144.

La política de emigración de Mexico y la promoción del empleo en el exterior para los mexicanos

RAFAEL ALARCÓN
ralarcon@colef.mx
El Colegio de la Frontera Norte

This article has the main objective of analyzing the development of Mexico's emigration policy that includes the effort to encourage the temporary employment of its citizens in other countries. To this end, the article examines the participation of the Mexican State in the Bracero Program (1942-1964), the obtainment of H-2A and H-2B visas from the United States, the Seasonal Agricultural Workers Program in Canada, and the activities carried out by the Administration of President Fox (2000-2006). To what degree is the Mexican State pressured to promote temporary employment for its citizens in other countries, considering that the social structures to make undocumented migration possible are in place and have been built over a century-old migration history?

Palabras clave: migración internacional, trabajadores migrantes temporales, política de emigración, México

Introducción

Mientras los trabajadores filipinos varones trabajan en los barcos que surcan los mares por todo el mundo, las mujeres filipinas se desempeñan como trabajadoras domésticas en Arabia Saudita. Ingenieros de software de la India trabajan temporalmente en Silicon Valley bajo la visa H-1B y mujeres jóvenes de todas las nacionalidades trabajan como Au Pairs en hogares de países ricos. Las migrantes polacas trabajaron por un tiempo en la agricultura de España y en la actualidad, los trabajadores agrícolas mexicanos con la visa H-2A reproducen en California el trabajo que realizaron sus abuelos en el Programa Bracero entre 1942 y 1964. Los mexica-

nos también se contratan temporalmente para cultivar los campos agrícolas de Canadá juntamente con los trabajadores de Guatemala y Jamaica.

Hay una gran variedad de trabajadores migrantes temporales y de programas que los incluyen. En Singapur, por ejemplo, los migrantes temporales de baja calificación no tienen el derecho de casarse o cohabitar con un habitante del país (Ruhs, 2006, 13). En España, los programas de trabajadores temporales han sido usados como regularizaciones encubiertas de extranjeros indocumentados que ya vivían en ese país (Izquierdo Escribano y León-Alfonso, 2008, 20). En Estados Unidos hay decenas de visas para estancias laborales temporales para trabajadores agrícolas, calificados y religiosos, para periodistas, atletas, artistas y para diplomáticos y sus trabajadores domésticos. También hay visas para facilitar las transferencias temporales de trabajadores de compañías, para profesionales del entretenimiento y para académicos.

Mientras Canadá se ha convertido en el país más importante de inmigración laboral temporal en el mundo (Simmons, 2015), las Filipinas es el país de origen de la mayor parte de los trabajadores migrantes temporales (IOM and Scalabrini Migration Center, 2013). Por esta razón, Filipinas ha sido denominado como “Estado negociador de trabajadores” ya que prepara expresamente a sus ciudadanos para el empleo en el exterior (Magalit Rodriguez, 2010). Muchos gobiernos de los países de origen de los migrantes, siguiendo el ejemplo de Filipinas, crecientemente se suman en la promoción de sus ciudadanos en el mercado laboral global temporal.

En este contexto, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se han convertido en promotores del trabajo temporal para migrantes. Este artículo tiene como objetivo central analizar el desarrollo de la política de emigración de México que incluye el esfuerzo por fomentar el empleo temporal para sus ciudadanos en el extranjero.

Política de emigración: reformas constitucionales y agencias gubernamentales para la diáspora mexicana

El concepto de política de emigración es relativamente reciente y empieza a ser aceptado en la literatura sobre estudios migratorios a mitad de la década de 1980 con el trabajo de Barbara Schmitter Heisler (1985) que la define como el conjunto de decisiones y acciones públicas que los Estados establecen para gestionar la salida al extranjero y el retorno de sus nacionales, así como las políticas públicas para establecer vínculos con los emigrados que residen permanente o temporalmente en el extranjero a través de instituciones y programas.

En este sentido, Alan Ganlen (2008, 842-851) utiliza el concepto de políticas de acercamiento con la diáspora (*diaspora engagement policies*) para describir cómo los Estados hacen suyos a sus emigrantes al tratarlos como miembros de la sociedad de origen con derechos y obligaciones de una membresía asociada. David Fitzgerald (2009, 33), por su parte, distingue entre políticas de emigración (*Emigration Policies*) que están diseñadas para controlar la salida y el regreso de los ciudadanos, y políticas hacia los emigrantes (*Emigrant Policies*) que se establecen para gestionar las relaciones con los ciudadanos que ya se encuentran en el exterior. Alexandra Delano (2011, 8-9) llama la atención sobre el hecho de que el creciente interés de los Estados por administrar la emigración y sus relaciones con la diáspora se da acompañado con reformas constitucionales y la construcción de instituciones, ya que los Estados se dan cuenta que no pueden extraer obligaciones de la diáspora sin concederles derechos.

Dos reformas constitucionales han sido fundamentales en la creación de la política de emigración de México: la aprobación de la Ley de Nacionalidad de 1997 que permite conservar la nacionalidad mexicana a quienes deciden adoptar otra, y la aprobación de las reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 2005 que permitieron el voto de los mexicanos en el exterior, que se ejerció por primera vez en 2006 en un proceso electoral muy cuestionado que llevó a la presidencia a Felipe Calderón (Alarcón, 2006). En días pasados, el 17 de diciembre de 2015, el Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores firmaron un convenio de colaboración para iniciar la distribución de credenciales de elector a los mexicanos residentes en el extranjero.

En relación a instituciones gubernamentales, el gobierno federal creó el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en 2003, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el objeto de promover estrategias y desarrollar programas para elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el exterior. Esta agenda incluyó la promoción de servicios financieros, de educación, salud, y liderazgo a través de consulados y otras instituciones (Delano, 2011, 206).

Fitzgerald (2009, 155) argumenta que el gobierno de México trató de controlar el volumen, la duración de los viajes, las habilidades y el origen geográfico de los emigrantes a Estados Unidos entre 1900 y los primeros años de la década de 1970, sin embargo, a partir de los últimos años de la década de 1980, cambió su política hacia la administración de la emigración. Alarcón (2006) considera que la política de emigración de México se inició en los primeros años de la década de 1990 debido a la crisis por el fraude de las elecciones presidenciales de 1988, la búsqueda de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de Améri-

ca del Norte, el crecimiento acelerado y en condiciones adversas de la población mexicana en Estados Unidos, la percepción pública favorable en México con respecto a los migrantes gracias al monto elevado de las remesas que envían y el triunfo de la Proposición 187 en California en 1994 que pretendía prohibir la provisión de servicios sociales con fondos públicos a personas indocumentadas.

Para Robert Smith (2003) la intensificación de la relación del gobierno de México con los mexicanos en Estados Unidos es parte de una política más amplia de acercamiento con ese país por lo que no es coincidencia que este acercamiento se inició cuando se negociaba el Tratado de Libre Comercio. De una manera similar, para Délano (2011), el Estado mexicano definió sus objetivos e intereses en relación a la emigración y su relación con la diáspora gracias al proceso de liberación económica en la década de 1980 que preparó el camino para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este proceso permitió que los funcionarios mexicanos desarrollaran un aprendizaje más complejo del sistema político estadounidense y por esta razón, se pasó de una actitud defensiva y reactiva a un modelo más pragmático.

La política de emigración y el trabajo temporal para migrantes

Si bien la mayor parte de los análisis sobre el desarrollo de la política de emigración de los Estados de origen coinciden en señalarla como el esfuerzo para vincularse con sus ciudadanos que residen temporal o permanentemente en otros Estados nación, a través de políticas públicas, programas y el establecimiento de estructuras administrativas gubernamentales casi siempre localizadas en los ministerios de relaciones exteriores, pocas de ellas, incluyen una actividad que ha incrementado su importancia en los últimos años y que tiene que ver con la promoción del empleo en el exterior para sus ciudadanos.

Sin embargo, en su trabajo pionero, Barbara Schmitter Heisler (1985) ya señalaba a mediados de la década de 1980, cómo países como Argelia, España, Grecia, Italia, Portugal, Turquía y Yugoslavia trataban de promover la emigración temporal de sus ciudadanos. En este contexto, Filipinas se ha convertido en el modelo más emblemático de un Estado que ofrece apoyo institucional para que sus ciudadanos consigan empleo fuera del país.

En 1974 se estableció en las Filipinas la política de emigración en el Código Laboral que tenía tres objetivos: promover y facilitar el empleo en el exterior, proteger a los emigrantes filipinos y maximizar los beneficios de la emigración (IOM and Scalabrini Migration Center,

2013, 203). El primer objetivo se ha cumplido de manera exitosa ya que Filipinas se ha convertido en una de las fuentes más importantes de trabajadores para el mundo.

En el inicio de la aplicación de la política de emigración de Filipinas, muy pocos trabajadores emigraron ya que por ejemplo en 1975, lo hicieron 36,035. En la actualidad este número se ha incrementado exponencialmente. De una población total de cerca de 94 millones de personas, en 2012, emigraron 1,802,031 trabajadores temporales filipinos, de los cuales, la mayor parte (80%) trabajó en tierra (land-based), mientras el resto (20%) lo hizo en barcos (sea-based). Aquí hay que mencionar que los filipinos aportan entre el 20% y el 25% de los trabajadores en los barcos en todo el mundo (IOM and Scalabrini Migration Center, 2013, 58 y 71).

Un dato muy importante es que el 68% de todos los migrantes temporales filipinos fueron recontractados lo que sugiere la preferencia de los empleadores extranjeros en mantener a sus trabajadores migrantes experimentados ya probados así como la tendencia de los migrantes por extender su empleo. La mayor parte de los migrantes filipinos se emplean temporalmente en producción y en servicio doméstico en el Medio Este, especialmente en los países del Golfo y en el este y el sur de Asia (IOM and Scalabrini Migration Center, 2013, 60-66).

En este contexto, la Comisión Global de Migración Internacional sugirió en 2005 que los Estados y el sector privado deberían considerar la opción de diseñar programas de migración temporal para tomar en cuenta las necesidades de los países de origen y destino (Ruhs, 2006, 8). Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sugirió el establecimiento de convenios bipartitos o tripartitos para facilitar el trabajo temporal para migrantes y propuso como guía: 1) establecer políticas para facilitar el movimiento de los trabajadores migrantes a través de convenios bilaterales, regionales o multilaterales, 2) promover esta movilidad dentro de esquemas de integración regional, 3) asegurar que los esquemas de trabajo temporal respondan a necesidades del mercado laboral y que se respete el tratamiento igualitario entre migrantes y trabajadores nacionales (International Labor Organization, 2006, 13).

Por su parte, la OIM manifiesta que facilitar la migración laboral puede ser una situación ventajosa para todos los sectores (una *win-win proposition*), dada la necesidad de las economías del mundo industrializado por trabajadores y profesionales de otros países que quieren seguir siendo competitivas (Ashutosh y Mountz, 2011, 27). Así que la expansión de convenios temporales de trabajadores migrantes se da envuelta en un lenguaje impecable de respeto a los derechos humanos por parte de la OIT y la OIM.

El Estado Mexicano y la gestión para el empleo temporal en el extranjero

En esta sección se analiza el esfuerzo del Estado mexicano por gestionar empleo para sus ciudadanos mexicanos en el exterior empezando con el Programa Bracero que fue un convenio de trabajadores mexicanos temporales que se desarrolló entre Estados Unidos y México entre 1942 y 1964. En la siguiente sección, se analizará el papel de los gobiernos estatales de México en conseguir visas H-2A y H-2B para sus ciudadanos en Estados Unidos. Posteriormente, se examinará el desarrollo del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) que los gobiernos de Canadá y México acordaron en 1974 para el envío de trabajadores mexicanos a Canadá y que continúa en operación. Finalmente, se analizará el esfuerzo de la administración del Presidente Fox (2000-2006) en la búsqueda de trabajo temporal para los mexicanos en el extranjero a través del así llamado “Acuerdo Migratorio” y el proyecto de la realización de un convenio entre México y España para el envío de trabajadores mexicanos a ese país.

El Programa Bracero: de la negociación de gobierno a gobierno al creciente debilitamiento de México (1942–1964)

De acuerdo con Manuel García y Griego (1996) el gobierno mexicano se mostró reticente para participar en el Programa Bracero en 1942, en gran medida por sus experiencias previas con las repatriaciones y el reclutamiento desorganizado que había sido llevado a cabo por enganchadores y empleadores estadounidenses privados en décadas pasadas. Por esta razón, la disposición a considerar un acuerdo laboral con Estados Unidos se hizo con base en numerosas condiciones, tales como: 1) que el reclutamiento estaría basado en un contrato laboral escrito, 2) que la administración del programa sería llevada a cabo por ambos gobiernos, 3) el reclutamiento de trabajadores mexicanos no desplazaría a los trabajadores de Estados Unidos, 4) los empleadores o el gobierno de Estados Unidos pagarían la transportación y los gastos de subsistencia entre el centro de reclutamiento en México y el sitio de trabajo, 5) los trabajadores contratados necesitarían tener permiso para permanecer en Estados Unidos, 6) la discriminación racial sería inaceptable y por esta razón se rechazó incluir al estado de Texas, prohibición que estuvo en operación hasta 1947 (García y Griego, 1996, 51-52).

El acuerdo fue firmado el 23 de julio de 1942, incorporando todas las condiciones exigidas por el gobierno mexicano lo que sugiere una posición relativamente fuerte por parte de México en los inicios del

programa que se fue debilitando a lo largo de los 22 años (García y Griego, 1996, 52). El convenio inicial incluyó dos programas de reclutamiento masivo de trabajadores mexicanos. El primero fue diseñado para la agricultura para lo que se otorgaron 4.6 millones de contratos y se extendió entre 1942 y 1964 (*ibidem*, 49), el segundo fue establecido para el mantenimiento de las vías de ferrocarril entre 1943 y 1945. Solamente en 1944, fueron contratados más de 80,000 trabajadores mexicanos (Galarza, 1964, 54; McWilliams, 1990 [1948], 239).

A lo largo de su vigencia, los acuerdos del programa se modificaron en varias ocasiones, en gran medida debido a los cambios en las relaciones de poder entre Estados Unidos y México. García y Griego (1996) establece tres periodos en el desarrollo del programa: la primera fase va de 1942 a 1947 y la define como de cooperación para los tiempos de guerra, la segunda, la fija entre 1947 y 1954, en el periodo inmediato de la posguerra y la define como de turbulencia y transición. Finalmente, la tercera fase marca el apogeo y terminación del programa y transcurre entre 1955 y 1964.

García y Griego (1996), señala que la oposición de los sindicatos, y grupos religiosos al Programa Bracero se fortaleció con la llegada de John F. Kennedy a la presidencia de Estados Unidos. En 1963, el programa se extendió hasta el fin del año de 1964 como una concesión al gobierno mexicano cuyos representantes expresaban que la suspensión, tendría graves consecuencias negativas en México y que aumentaría la migración de indocumentados. El Programa Bracero finalmente fue cancelado unilateralmente por Estados Unidos el 31 de diciembre de 1964.

Ernesto Galarza (1964, 254), afirma que el trabajador Bracero era contratado bajo la vigilancia de dos gobiernos a través de una numerosa burocracia sin costo para el empleador. Por otra parte, los contratos los establecían los negociadores gubernamentales en lugar de hacerse con sindicatos y la vigilancia de estos contratos se delegaba al empleador. Las estructuras salariales no se podían alterar pero la discriminación económica se podía practicar legalmente y los costos sociales del desempleo se les podían cargar a los mexicanos, enviándolos a casa hasta que eran necesitados de nuevo.

Para Kitty Calavita (1992, 167), el Programa Bracero puede ser considerado como un éxito en tanto que creó un movimiento masivo de trabajadores que, en último término fue el objetivo de Estados Unidos. Erasmo Gamboa (Gamboa, 1987, 379-380) encontró que los Braceros en la región del Noroeste del Pacífico vivieron bajo condiciones espartanas, sufriendo discriminación racial, accidentes, bajos salarios y represión cuando organizaron huelgas.

Por su parte, Jorge Durand (2007, 27-28) hace una evaluación muy favorable del Programa Bracero. En su opinión, México logró una ne-

gociación bilateral, el establecimiento de un contrato de trabajo y salarios mínimos, pago similar por tareas realizadas por trabajadores nativos, seguros médico y de desempleo, reembolso de gastos de transporte, vivienda digna y derecho a la organización. El mismo autor enumera ocho ventajas adicionales, algunas de las cuales son eliminadas por siete consecuencias negativas que él mismo señala.

Como ventajas, Durand (2007, 17-20) enumera la eliminación del sistema de enganche y el reconocimiento de un mercado de trabajo binacional, aunque señala que en realidad cada año se negociaba una especie de “convenio colectivo de trabajo” entre México y Estados Unidos, los que también mostraron un gran desacuerdo sobre la ubicación de los centros de reclutamiento. Como otras ventajas, Durand incluye el carácter temporal del programa, su larga duración, su flexibilidad y costeabilidad. En su opinión, el programa constituyó un avance sustancial de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores migrantes aunque destaca las violaciones recurrentes al contrato de trabajo. Como otras desventajas, Durand (2007, 17-20) señala que hubo un movimiento paralelo de trabajadores indocumentados que llegó a tener dimensiones semejantes al número de Braceros y se caracterizó por la conexión inexorable entre el trabajador contratado y su empleador lo que le daba un tinte de semiesclavitud.

Las Visas H-2A y la participación de los gobiernos estatales de México

Si bien, las visas H-2A y H-2B que respectivamente permiten el trabajo temporal agrícola y no agrícola de extranjeros en Estados Unidos no son parte de un convenio bilateral con México, ya que fueron creadas originalmente en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, las burocracias de los gobiernos estatales de México han sido muy dinámicas en gestionarlas para sus ciudadanos. En especial, las agencias de migrantes de Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco y Michoacán han facilitado la contratación de trabajadores temporales en empresas estadounidenses y canadienses (Yrizar y Alarcón, 2010; Alarcón, 2011).

Según Yrizar y Alarcón (2010, 185-187), en 2001, Deborah Amos, corresponsal de la cadena estadounidense *ABC*, documentó el proceso mediante el cual representantes legales de compañías en Estados Unidos y migrantes de San Luis Potosí se reunieron en instalaciones del gobierno estatal para seleccionar trabajadores que pudieran ocupar trabajos de baja calificación con visas H-2A y H-2B. En este reportaje que se transmitió a través del programa *Nightline*, el 5 de septiembre de 2001, se informó que de 13 mil solicitantes únicamente se habían aceptado a 40 para trabajar en una empacadora de carne en Texas. De diciembre de

1999 a fines del 2000, la agencia pública para migrantes de San Luis Potosí ayudó a gestionar el envío de más de 300 trabajadores temporales a una empacadora de carne en Corpus Christi, Texas, y a empresas de jardinería en ciudades de los estados de Missouri, Maryland y Colorado.

La Secretaría del Migrante en Michoacán también ha hecho el esfuerzo por gestionar empleos temporales en Estados Unidos para los michoacanos (Yrizar y Alarcón, 2010, 189). En 2001, el gobierno de Zacatecas negoció un programa piloto con el consulado de Estados Unidos en Monterrey para reclutar trabajadores temporales (Fitzgerald, 2009, 65). Asimismo, en 2008, el gobierno del Estado de Michoacán firmó un convenio de colaboración con la *United Farm Workers* (UFW) para que los campesinos de los municipios de alta marginación realizaran trabajos agrícolas en Estados Unidos con visas H-2A (Yrizar y Alarcón, 2010, 189). Desde 2001, el gobierno de Jalisco ha reclutado trabajadores y los ha ayudado a solicitar visas H-2B para laborar como jardineros en campos de golf. En 2004, este apoyo gubernamental ayudó a conseguir 136 visas H-2B y con esta acción, se evitó que los trabajadores fueran reclutados por enganchadores que pueden cobrar de 1,500 a 4,000 dólares por sus servicios (Fitzgerald, 2009, 65).

Acuerdo de trabajadores Agrícolas Temporales entre México y Canadá

El 29 de octubre de 2014, el PTAT cumplió cuarenta años de operación y para conmemorar este hecho, el secretario del Trabajo de México, Alfonso Navarrete Prida, indicó que en este lapso 281,102 mexicanos se habían empleado temporalmente en el sector agrícola canadiense. Señalo además que en 2014, 19,798 trabajadores mexicanos habían migrado a Canadá y de ellos el 75 por ciento, eran nominales, lo que significa que ya habían sido requeridos por sus empleadores con anterioridad. Navarrete Prida, indicó que «el PTAT es una política pública binacional eficaz para garantizar la movilidad de trabajadores agrícolas mexicanos de manera legal, ordenada, segura y con pleno respeto a sus derechos laborales y humanos» (Muñoz Ríos, 2014).

En 1974, el gobierno de Canadá incorporó a México al Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) (Seasonal Agricultural Workers Program) que ya había establecido con países caribeños en 1966, a través de un Memorandum de Entendimiento negociado de gobierno a gobierno. Gustavo Verduzco (2015, 96-98) señala que en este programa binacional, el gobierno mexicano seguramente se inspiró en la enseñanzas del Programa Bracero. El PTAT fue diseñado de acuerdo a los lineamientos de las leyes laborales de Canadá y al principio parti-

cipaban en su administración, únicamente instituciones gubernamentales de los dos países. Por parte del gobierno mexicano, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo el reclutamiento y selección de los trabajadores a través del Servicio Nacional del Empleo que cuenta con 148 oficinas a nivel nacional.

En 1989, el gobierno canadiense delegó parte del proceso de contratación a empresas privadas: FERME y FARMS (Ortiz Becerril, 2014, 60-61; Verduzco, 2015, 97). Estas agencias no se limitan solamente a procesar las solicitudes de los agricultores, sino que representan a los granjeros en reuniones gubernamentales en donde se toman decisiones sobre asuntos salariales y laborales (Binford, 2006; Ortiz Becerril, 2014, 60-61). Los requisitos para participar en el PTAT son diferentes para hombres y mujeres. En un inicio, solamente participaban varones casados, preferentemente con experiencia en trabajo agrícola y sin tierras. A partir de 1989, se permitió la participación de mujeres que de preferencia tuvieran hijos pero que no tuvieran un vínculo conyugal (Becerril Quintana, 2015, 169).

Una de las características más celebradas del PTAT es su circularidad. El mismo gobierno mexicano afirma que el 75% de los trabajadores son “nominales”, porque son solicitados por nombre por sus empleadores debido a su productividad y buen comportamiento. Estos trabajadores que podrían considerarse como permanentes pasan largas y frecuentes temporadas ausentes de la familia.

El PTAT no creció mucho en sus inicios. Entre 1974 y 1984, se mantuvo en alrededor de 500 trabajadores por año (Ortiz Becerril, 2014, 65). Sin embargo, el número de los mexicanos se incrementó de 655 a 5,148 entre 1980 y 1991, representando un aumento de más del 600%. De acuerdo con Verduzco (2015, 96-97), este aumento revela la buena reputación que empezó a tener el PTAT entre los empresarios canadienses y los trabajadores mexicanos. En contraparte, Kerry Preibish (2015, 122) argumenta que la razón principal para la inclusión de México en el PTAT fue para apoyar a los empresarios canadienses en su lucha por disminuir las demandas de los gobiernos del Caribe para mejorar los salarios y condiciones de trabajo de sus ciudadanos.

En 2002, el gobierno de Canadá introdujo una nueva modalidad de trabajo temporal conocido como el Programa para Ocupaciones Menos Calificadas por medio del cual, se abrió la posibilidad de contratar trabajadores en otras áreas laborales, además de la agricultura. Este programa es mucho más flexible que el PTAT, ya que es un acuerdo entre privados donde no hay regulación entre los gobiernos (Ortiz Becerril, 2014, 72; Verduzco, 2015, 102-103). Sin embargo, llama la aten-

ción que esta modalidad de contratación está totalmente administrada por el gobierno mexicano y por parte de Canadá los procedimientos son llevados a cabo por empresas privadas. De acuerdo a información proporcionada vía telefónica por un empleado del Servicio Nacional de Empleo de México, este programa está dirigido a personas desempleadas o subempleadas, de preferencia casadas o viviendo en unión libre y con edades entre 22 y 40 años, con un nivel medio de educación y con manejo del idioma de acuerdo al puesto solicitado.

Este nuevo Programa para Ocupaciones Menos Calificadas, empezó a atraer agricultores que participaban en el PTAT, ya que las garantías de los trabajadores que van contratados a Canadá a través de este programa, difieren de las del PTAT pero no lo ha afectado seriamente (Verduzco, 2015, 102). Los trabajadores contratados bajo este programa, no tienen derecho a vivienda y tienen que pagar desde el principio el viaje al lugar de trabajo. En el caso de los contratados en el PTAT, el empleador cubre el gasto del vuelo que luego va descontando de su salario.

El gobierno mexicano enfrenta una fuerte competencia con este nuevo programa y con el creciente número de trabajadores de Guatemala, Honduras y El Salvador que trabajan en Canadá. De acuerdo con Preibish (2015, 120) los trabajadores guatemaltecos han substituido a los mexicanos en Quebec como fuerza de trabajo preferida. En 2003, Guatemala negoció un programa de trabajadores agrícolas temporales con Canadá con la firma del Memorándum de Entendimiento entre FERME y la Organización Internacional de las Migraciones para que trabajadores guatemaltecos se emplearan en la Provincia de Quebec (Ortiz Becerril, 2014, 72). Entre 2003 y 2011, los trabajadores guatemaltecos fueron obligados por los funcionarios de la OIM a pagar una fianza de 400 dólares en Guatemala que podrían recoger al fin del contrato (Preibish, 2015, 126). La OIM apoya también a los gobiernos de El Salvador y Honduras para facilitar la migración temporal de trabajadores a Canadá. En 2012, 135 trabajadores fueron seleccionados por Maple Leaf Foods en Brandon, Manitoba y en Lethbridge, Alberta con contratos por dos años (IOM, 2012, 21). No sorprende mucho el papel de la Organización Internacional de las Migraciones ya que se ha señalado que esta organización actúa a nombre de los Estados nación, usando el lenguaje de los derechos humanos internacionales, como si estuviera trabajando en los intereses de los migrantes y los refugiados (Ashutosh y Mountz, 2011, 21).

Finalmente, la sección 1518 de la United Food and Commercial Workers Union (UFCW) de Canadá acusa al gobierno mexicano y a su consulado en Vancouver de amenazar y poner en una “lista negra” a los trabajadores mexicanos en Columbia Británica que tratan de formar

un sindicato (United Food and Comercial Workers Union, 2015). Ante estos hechos, la propuesta de Durand (2007, 27) acerca de que un programa de trabajadores temporales es como un convenio obrero-patronal, en el que el país de destino, en este caso Canadá, representaría los intereses de los patrones y el país de origen representaría los intereses de los trabajadores, parece no cumplirse.

El “Acuerdo Migratorio” y el programa de trabajo temporal con España

Durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006), el gobierno mexicano mostró un gran dinamismo en el impulso de su política de emigración. El presidente llamó héroes a los migrantes y, como ya se indicó anteriormente, fundó el Instituto de los Mexicanos en el Exterior en 2003 y trató de negociar con Estados Unidos el, así llamado en México, “Acuerdo Migratorio” entre 2000 y 2003 que según Alexandra Délano (2011, 167) condensa la nueva posición del gobierno mexicano con respecto a las políticas migratorias de Estados Unidos.

El gobierno mexicano propuso cinco temas de discusión, a través de su pertinaz canciller Jorge Castañeda que insistía en la “enchilada completa” que incluía el incremento de programas de trabajadores temporales para los mexicanos: 1) la regularización de los trabajadores indocumentados, 2) la provisión de más visas a los inmigrantes mexicanos, 3) la expansión de los contratos de trabajo temporal, 4) el incremento de la seguridad fronteriza y 5) la aplicación de iniciativas de desarrollo en las áreas de alta emigración y el fortalecimiento de la economía mexicana para reducir las presiones sobre la emigración (Délano, 2011, 171; Alarcón, 2003).

Desde su inicio, el acuerdo migratorio estaba destinado al fracaso ya que era imposible que el Congreso de los Estados Unidos hubiera aprobado algunos de los puntos contenidos en el proyecto, especialmente el incremento de visas para inmigrantes. ¿Los negociadores mexicanos tomaron en cuenta que en 2001, según datos del Department of Homeland Security, Estados Unidos concedió la mayor proporción de visas de inmigrante a ciudadanos mexicanos, ya que de las 1,058,902 personas que admitió como inmigrantes, 205,560 habían nacido en México, es decir 19.4% del total?. ¿Hasta qué punto era posible políticamente exigir un incremento en el número de estas visas para los mexicanos? (Alarcón, 2003; 2012, 397).

La administración Fox se refería triunfantemente a estos intercambios como la construcción de un “Acuerdo Migratorio”, sin embargo, el embajador de Estados Unidos en México en ese tiempo, Jeffrey Davidow argumenta que no había un acuerdo inminente entre México y Estados

Unidos porque «no había apoyo suficiente ni en la Casa Blanca ni en el Congreso para un programa radical para legalizar a millones de inmigrantes que habían llegado ilegalmente a Estados Unidos» (Davidow, 2004, 219). Señala que mientras los mexicanos insistían en llamar a las pláticas, una negociación, los americanos (sic) las denominaban “conversaciones” o “discusiones”. Por su parte, Jesús Velasco (2008, 151-152) argumenta que a pesar de la aparente buena disposición de la administración republicana, México no iba a lograr el acuerdo migratorio porque el Congreso de Estados Unidos no presentaba las condiciones óptimas para permitir la consecución de tal acuerdo que se sumaba a las profundas discrepancias entre los grupos de interés con respecto a este asunto.

Luego del fracaso de la “enchilada completa”, el gobierno de México intentó establecer un programa de trabajadores temporales con España. En 2003, de acuerdo con Israel Montiel Armas (2009), el Presidente Fox anunció un acuerdo para establecer un programa migratorio con España para que los mexicanos pudieran trabajar en ese país. Dos años después, el canciller Derbez expresó que este acuerdo beneficiaría a unos 40,000 mexicanos al año pero fue desmentido inmediatamente por el ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera (Montiel Armas, 2009: 191).

Montiel Armas (2009, 192-200) señala que el 12 de octubre de 2007, se anunció la firma de una declaración de intenciones entre los dos gobiernos y no de un acuerdo que no se llegaría a concretizar porque este tipo de acuerdos laborales los había establecido el gobierno español con los siguientes países que cuentan con las comunidades de inmigrantes más numerosas en España: Marruecos, Rumania, Ecuador, Colombia, Bulgaria, República Dominicana y Polonia. Dado que México no tiene una gran comunidad inmigrante en España, se puede concluir que la anunciada colaboración no surgió de una necesidad recíproca, sino más bien de una petición por parte de las autoridades mexicanas para poder exhibir algún logro ante la opinión pública.

Conclusiones

El trabajo temporal para migrantes se ha convertido en una alternativa que buscan los mismos trabajadores ante la situación desastrosa de los mercados laborales de sus países de origen. Como ha sido documentado en este trabajo, la migración temporal es promovida con entusiasmo por los gobiernos de los países receptores como una mejor alternativa a la inmigración permanente. Parafraseando a Aneesh (2006), se puede

decir que los trabajadores migrantes temporales solamente llevan sus cuerpos para trabajar intensamente por un periodo de tiempo determinado en otro país, mientras los inmigrantes permanentes además de sus cuerpos llevan con ellos a cónyuges e hijos que van a requerir servicios costosos de educación y salud.

El Estado mexicano a partir del largo aprendizaje conseguido en el Programa Bracero, realizó un acuerdo binacional con Canadá para ingresar al PTAT. Sin embargo, luego de 40 años, enfrenta una fuerte amenaza con el Programa para Ocupaciones menos Calificadas que es muy flexible y no requiere negociación de gobierno a gobierno. Asimismo, un gran número de trabajadores de muchos países entre los que están Guatemala, Honduras y El Salvador, compiten con los mexicanos por los empleos en Canadá.

Como se mostró en este trabajo, los gobiernos estatales de México promueven muy activamente la obtención de las visas H-2A y H-2B para sus ciudadanos. Sin embargo, luego de las experiencias fallidas del “Acuerdo Migratorio” y del programa de trabajo temporal con España en la administración del presidente Fox, se puede argumentar que el Estado mexicano no tiene una gran presión para promover el empleo de sus ciudadanos en el exterior porque luego de más de cien años de migración mexicana a Estados Unidos, ya están construidas las estructuras sociales para hacer posible la migración indocumentada a ese país.

Sin embargo, la migración indocumentada mexicana está en peligro de ser disminuida violentamente por Estados Unidos por la creciente militarización de la vigilancia fronteriza y la masiva deportación de migrantes mexicanos de largo plazo que incluye tanto a indocumentados como a los que han sido despojados del status de residentes permanentes legales.

Un tema a considerar es si los aspirantes a trabajadores migrantes prefieren hacerlo de manera temporal o permanente. Durand (2007, 17-18) argumenta que en la migración mexicana a Estados Unidos, tanto los trabajadores legales como los indocumentados tienen una clara preferencia por la migración temporal. Para fundamentar esta afirmación, señala que según «los datos del Mexican Migration Project (MMP), correspondientes a todas las épocas, más del 56% de los migrantes, de todas las épocas, solo fueron en una ocasión a trabajar a Estados Unidos y un 16% adicional solo realizó dos viajes» (Durand, 2007, 18).

En esta afirmación, Durand parece olvidar las limitaciones de los datos del Mexican Migration Project (MMP) que subrepresentan las experiencias de los migrantes que se han establecido en Estados Unidos (Alarcón, 2003). Desde hace muchos años, DeSipio (2002) argumentó que el MMP describe primariamente las experiencias de los migrantes de corto

plazo y de los que han reestablecido su residencia en México. Para probar esta afirmación, observa que la muestra del MMP contiene un porcentaje mucho más alto del porcentaje de los indocumentados incluidos en la población inmigrante mexicana en Estados Unidos y que la proporción de ciudadanos naturalizados mexicanos es mucho más alta del 1% identificado por el MMP. Por esta razón, usando los datos del MMP, citados por Durand, solamente se puede argumentar que de los migrantes de corto plazo y de los que han regresado a México, de todas las épocas, más del 56% solo fueron en una ocasión a trabajar a Estados Unidos.

La alta proporción de trabajadores migrantes temporales que son recontractados en el caso de los filipinos y de los mexicanos en Canadá, sugiere que estos trabajadores “temporales” realmente se convierten en trabajadores “permanentes” con retornos cortos anuales a sus hogares pero que no cuentan con los beneficios sociales que tienen los residentes permanentes legales. Por esta razón, para ser consecuentes con el establecimiento del trabajo decente en el mundo apoyado por la Organización Internacional del Trabajo, la única opción decente para los trabajadores migrantes es que los Estados en los países que los requieren, les ofrezcan el estatus de residentes permanentes legales con todos los derechos y obligaciones que tienen los trabajadores nacionales, incluyendo la posibilidad de adquirir la nacionalidad o la ciudadanía. En este contexto, los trabajadores y sus familias pueden decidir si realizan una migración familiar permanente o si solamente algunos de sus miembros migran de manera temporal.

Bibliografía

- Alarcón, Rafael (2003). Book Review. Douglas, Massey, Jorge Durand y Nolan Malone. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. New York: Russell Sage Foundation, 2002. *American Journal of Sociology*, 109: 249-251.
- Alarcón, Rafael (2006). Hacia la construcción de una política de emigración en México. En Carlos González Gutiérrez (Ed.), *Relaciones Estado – diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I. México: Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores y Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Alarcón, Rafael (2011). U.S. Immigration Policy and the Mobility of Mexicans (1882-2005). *Migraciones Internacionales*, 6, 1: 185-218.
- Alarcón, Rafael (2012). Reseña bibliográfica. Alexandra Délano. *Mexico and Its Diaspora in the United States: Polices of Emigration since 1848*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011. *Política y gobierno*, XIX, 2: 394-397.
- Aneesh, Aneesh (2006). *Virtual Migration: The Programming of Globalization*. Durham and London: Duke University Press.
- Ashtosh, Ishan; Mountz, Alison (2011). Migration management for the benefit of whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration. *Citizenship Studies*, 15, 1: 21-38.
- Becerril Quintana, Ofelia (2015). Trabajo precario, jefas de familia sin pareja y maternidad transnacional de mexicanas del PTAT en Canadá. En Sara Ma. Lara Flores, Jorge Pantaleón y Martha J. Sánchez Gómez (Coords.) *Hacia el otro norte: mexicanos en Canadá* (161-195). Buenos Aires: CLACSO.
- Binford, Leigh (2006). Campos agrícolas, campos de poder: el Estado mexicano, los granjeros canadienses y los trabajadores temporales mexicanos. *Migraciones Internacionales*, 3, 3: 54-80.
- Calavita, Kitty (1992). *Inside the State: The Bracero Program, Immigration and the I.N.S.* New York: Routledge.
- Davidow, Jeffrey (2004). *The U.S. and Mexico. The Bear and the Porcupine*. Princeton: Markus Wiener Publishers.
- Délano, Alexandra (2011). *Mexico and Its Diaspora in the United States. Polices of Emigration since 1848*. New York: Cambridge University Press.
- DeSipio, Louis (2002). Sending Money Home ... for Now. Remittances and Immigrant Adaptation in the United States. En Rodolfo O. de la Garza y Briant Lindsay Lowell (Eds.), *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development* (157-188). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Durand, Jorge (2007). *Braceros. La mirada mexicana y estadounidense. Antología 1945-1964*. Senado de la República LX Legislatura, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.
- Fitzgerald, David (2009). *A Nation of Emigrants. How Mexico Manages Its Migration*. Berkeley: University of California Press.
- Galarza, Ernesto (1964). *Merchants of Labor. The Mexican Bracero Story*. California: McNally and Loftin Publishers.
- Gamboa, Erasmo (1987). Braceros in the Pacific Northwest: Laborers on the Domestic Front, 1942-1947. *Pacific Historical Review*, 56: 378-398.

- Ganlen, Alan (2008). The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination. *Political Geography*, 27: 840-856.
- García y Griego, Manuel (1996). The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964. En David Gutiérrez (Ed.), *Between Two Worlds: Mexican Immigrants in the United States* (45-85). Wilmington, Delaware, Scholarly Resources.
- International Labor Organization (ILO)(2006). *International Migration Programme. ILO's Multilateral Framework on Labour Migration; Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach*. Geneva: ILO. Consultado el 10 de diciembre de 2015, http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_146243/lang--en/index.htm.
- International Organization for Migration (IOM) (2012). *Labour Migration & Human Development. Annual Review 2012*. Geneva: IOM.
- International Organization for Migration (IOM) and Scalabrini Migration Center (2013). *Country Migration Report: The Philippines*. Geneva: IOM.
- Izquierdo Escribano, Antonio; León-Alfonso, Sandra (2008). La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel. *Política y Sociedad*, 45: 11-39.
- Muñoz Ríos, Patricia (2014). En 40 años, México ha logrado colocar 281 mil agricultores en Canadá. *La Jornada*, 29 de octubre de 2014. consultado el 10 de diciembre de 2015, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/10/29/en-40-anos-mexico-ha-logrado-colocar-281-mil-mexicanos-en-sector-agricola-en-canada-1589.html>.
- Magalit Rodriguez, Robyn (2010). *Migrants for Export. How the Philippine State Brokers Labor to the World*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- McWilliams, Carey (1990)[1948]. *North From Mexico: The Spanish-Speaking People of the United States*. New York: Praeger.
- Montiel Armas, Israel (2009). España, ¿una alternativa para la emigración mexicana?. Nota Crítica. *Migraciones Internacionales*, 5: 191-201.
- Ortiz Becerril, Anaid Karla (2014). *Los trabajadores temporales mexicanos y guatemaltecos en Quebec y la Unión de Trabajadores del Comercio y la Alimentación*. Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Preibisch, Kerry (2015). Los trabajadores migrantes y los cambios en los regímenes laborales en la producción agrícola contemporánea de Canadá. En Sara Ma. Lara Flores, Jorge Pantaleón y Martha J.Sánchez Gómez (Coords.), *Hacia el otro norte: mexicanos en Canadá* (115-137). Buenos Aires: CLACSO.
- Rush, Martin (2006). The potential of temporary migration programs in future international migration policy. *International Labour Review*, 145: 7-36.
- Schmitter Heisler, Barbara (1985). Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination. *International Migration Review*, 19: 469-484.
- Smith, Robert (2003). Migrant Membership as an Instituted Process: Transnationalization, the State and the Extra-Territorial Conduct of Mexican Politics. *International Migration Review*, 37: 297-343.
- Simmons, Alan (2015). Transformaciones de la política internacional de migración de Canadá. Implicaciones para México. En Sara Ma. Lara Flores, Jorge Pantaleón y Martha J. Sánchez Gómez (Coords.) *Hacia el otro norte: mexicanos en Canadá* (17-42). Buenos Aires: CLACSO.

- United Food and Comercial Workers Union (2015). Nuestro voz en el trabajo. Alto a las listas negras de migrantes mexicanos en Canadá. Consultado el 10 de diciembre de 2015, http://www.ufcw.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=167&Itemid=55.
- Velasco, Jesús. (2008). Acuerdo Migratorio: La Debilidad De La Esperanza. *Foro Internacional*, XLVIII: 150-183.
- Verduzco, Gustavo (2015). El PTAT y los programas de trabajadores temporales. Una visión crítica. En Sara Ma. Lara Flores, Jorge Pantaleón y Martha J. Sánchez Gómez (Coords.) *Hacia el otro norte: mexicanos en Canadá* (89-114). Buenos Aires: CLACSO.
- Yrizar Barbosa, Guillermo; Alarcón, Rafael (2010). Emigration Policy and State Governments in Mexico. *Migraciones Internacionales*, 5, 4: 165-198.

Brain drain, brain gain e brain circulation: il caso dell'India

FABIO BAGGIO
preside@simiroma.org
Scalabrini International Migration Institute

There are two main channels through which occurs the phenomenon of brain drain: the expatriation of students – particularly for tertiary education – which then settle abroad, and the emigration of qualified personnel trained at home. The case of Indian brain drain stands as one of the most interesting. Many researchers in the last fifteen years have chosen India to study the phenomena of brain drain, brain gain and brain circulation. This contribution begins by presenting a concise overview of migration in India, grounded on most recent data. Secondly, it analyses specifically facts and figures concerning the emigration of skilled workers and international migration of Indian students. Subsequently, it focuses on the phenomenon of so-called reverse brain drain, with particular reference to the case of Bangalore. Finally, the author shares some personal reflections on the responsibilities of the countries of origin vis-à-vis the phenomenon of brain drain.

Keywords: brain drain, brain gain, brain circulation, skilled migration, India

Introduzione

Prima di addentrarmi nella trattazione del tema proposto mi pare opportuno definire alcuni termini che, mutuati dalla lingua inglese, fanno ormai parte del vocabolario tecnico degli studi sulla mobilità umana. Mi riferisco particolarmente alle espressioni *brain drain*, *brain gain* e *brain circulation*, il cui significato, com'è facilmente comprensibile, esula dalla mera traduzione letterale.

Spesso tradotto in italiano con “fuga di cervelli”, il termine *brain drain* venne coniato in Gran Bretagna dalla *Royal Society* negli anni 1960 per definire l'emigrazione di scienziati e ricercatori britannici

verso gli Stati Uniti. In seguito l'espressione venne riferita all'espatrio di personale qualificato (*skilled migrants*) senza alcuna specificazione di settore (Beltrame, 2007). Il concetto di *brain drain* cominciò a diventare popolare tra gli studiosi allorquando, negli anni 1970, si produsse un aumento considerevole del flusso migratorio di lavoratori qualificati dai paesi in via di sviluppo verso i paesi sviluppati. Le letture scientifiche del fenomeno vedevano generalmente nel *drain* l'impatto negativo di tale esodo nei paesi d'origine, ossia l'impoverimento di capitale umano (Commander *et al.*, 2004).

Le medesime letture portarono a considerare, d'altra parte, l'impatto positivo dell'arrivo di personale specializzato straniero nei paesi d'immigrazione, ossia l'arricchimento "netto" di capitale umano, che venne definito con l'antonimo *brain gain*. Negli anni 1990 il concetto di *brain gain* cominciò ad essere applicato, almeno in termini ipotetici, anche ai paesi d'origine, nella considerazione degli effetti benefici prodotti dalle prospettive migratorie sulla formazione professionale della popolazione (Batista *et al.*, 2012).

Nella seconda metà degli anni 1990 alcuni ricercatori si dedicarono a studiare gli effetti positivi del ritorno in patria di persone che si erano specializzate all'estero e introdussero l'espressione *brain circulation* per indicare questo movimento circolare (Cao, 1996; Gaillard e Gaillard, 1997; Johnson e Regets, 1998). Il concetto di *brain circulation* sembra comunque meglio rispondere alla tendenza accentuata recentemente tra i lavoratori qualificati, almeno in certi settori, a moltiplicare le esperienze migratorie in paesi diversi per periodi limitati (Beltrame, 2007; Commander *et al.*, 2004).

Per completare il quadro concettuale vanno aggiunte altre due espressioni alquanto comuni nella letteratura scientifica sull'argomento. Il termine *brain exchange* nacque dalla constatazione che in alcune aree esistevano di fatto flussi migratori bidirezionali di personale qualificato, uno "scambio" che suole produrre effetti benefici in tutti i paesi coinvolti (Straubhaar, 2000). In tempi molto più recenti è stato invece introdotto il concetto di *brain waste* per indicare la dequalificazione di cui sono oggetto molti migranti qualificati, i quali nella società d'accoglienza realizzano lavori che non rispondono alle loro abilità e competenze (Sumption, 2013).

Lo sviluppo delle definizioni corrisponde essenzialmente a un approfondimento del dibattito che ha visto il sovrapporsi di teorizzazioni oscillanti tra ottimismo e pessimismo, propuginate da correnti di pensiero diverse. Decine di autori si sono cimentati nella trattazione dell'argomento, privilegiando per lo più l'approccio induttivo, fondato

sulla ricerca empirica concernente casi particolari. Negli ultimi anni sono state proposte sintesi interessanti, che si ripromettevano di fare il punto della situazione. Quella di Mani Sunil, professore presso il Centre for Development Studies di Trivandrum (India), sottolineava come gli studi pubblicati fino al 2009 evidenziavano quattro effetti principali dell'emigrazione di personale qualificato. In prima analisi, la prospettiva emigratoria promuove generalmente una preparazione professionale più elevata tra la popolazione locale e non tutti alla fine partono. In secondo luogo, la partenza di lavoratori qualificati rappresenta comunemente un impoverimento delle risorse umane del paese di origine e, quindi, un indebolimento delle sue possibilità di sviluppo. D'altra parte la presenza di connazionali qualificati nei paesi più industrializzati solitamente produce effetti positivi sulle relazioni economiche internazionali dei paesi di origine: i migranti specializzati inviano spesso rimesse ingenti e in qualche caso si fanno "mediatori" di investimenti stranieri. Da ultimo, l'eventuale ritorno di lavoratori migranti qualificati, arricchiti dall'esperienza all'estero, può costituire un potenziale enorme per lo sviluppo dei paesi di origine (Sunil, 2009).

Gli studi consultati concordano sul fatto che esistono essenzialmente due canali attraverso i quali si verifica il fenomeno del *brain drain*: l'espatrio di studenti – particolarmente per istruzione terziaria –, che poi si stabiliscono all'estero, e l'emigrazione di personale qualificato formatosi in patria (*ibidem*, 5). Il primo canale è stato quello più studiato nel secolo XX, ma negli ultimi anni la gerarchia dell'interesse scientifico si è invertita a favore del secondo, soprattutto a causa delle valenze numeriche della *skilled migration* in questi primi anni del terzo millennio.

Per questo contributo ho scelto di approfondire il caso indiano, che si pone come uno dei più interessanti. Sono molti i ricercatori che negli ultimi quindici anni hanno scelto l'India per studiare i fenomeni di *brain drain*, *brain gain* e *brain circulation* e provarne – o confutarne – le diverse teorizzazioni. Per questo la letteratura scientifica sul caso indiano presenta una ricchezza di spunti notevole. Inoltre, ho avuto modo di dibattere personalmente questi argomenti con due esimi conoscitori del panorama migratorio in India, Binod Khadria, professore della Jawaharlal Nehru University di Nuova Delhi, e S. Irudaya Rajan, direttore del già citato Centre for Development Studies di Trivandrum, i quali hanno condiviso le loro letture del fenomeno.

La trattazione si sviluppa in cinque punti. Comincio tracciando un quadro sintetico della panoramica migratoria in India, soffermandomi sui dati degli ultimi anni. Il secondo punto è dedicato all'emigrazione di lavoratori qualificati, mentre il terzo tratta la migrazione interna-

zionale di studenti indiani. Passo poi ad approfondire il fenomeno del cosiddetto *reverse brain drain*, facendo particolare riferimento al caso di Bangalore. Il punto conclusivo propone alcune riflessioni sulle responsabilità del paese d'origine.

India: una panoramica migratoria

L'India è un'unione politica composta da 29 stati e 7 union territories e vanta un territorio di circa 3.287.590 km², più o meno 10 volte l'Italia. Nel 2014 contava una popolazione di oltre 1,2 miliardi di persone, 30 volte quella dell'Italia. Si tratta di una popolazione essenzialmente giovane; si calcola che nel 2026 essa raggiungerà 1,4 miliardi di persone, l'83% delle quali saranno di età compresa tra i 15 e i 59 anni. Tale composizione per età si riflette necessariamente sulla forza lavoro, la quale, secondo le proiezioni ufficiali, è destinata a crescere più velocemente della popolazione totale fino al 2021. Secondo l'ultimo rapporto del Ministry of Overseas Indians Affairs (MOIA), 308 milioni di giovani indiani si aggiungeranno alla forza lavoro nei prossimi 10 anni. Nel 2050 l'India avrà la popolazione più giovane del mondo, con un'età media di 31 anni circa (MOIA, 2014).

Nel 2002 il Ministry of External Affairs pubblicava un rapporto secondo il quale la "diaspora indiana" veniva computata in oltre 20 milioni di persone. Tale diaspora era composta da tre categorie: i *Non-Resident Indians* (NRIs), ossia i cittadini indiani che vivevano all'estero, i *People with Indian Origin* (PIOs), ossia coloro che pur avendo una nazionalità diversa vantavano comunque una ascendenza diretta indiana, e gli *Stateless Indians*, ossia coloro che avevano origini indiane ma non avevano alcuna nazionalità. Lo stesso rapporto calcolava che gli indiani all'estero fossero 16,9 milioni, 51% dei quali venivano ascritti alla categoria PIOs (High Committee on Indian Diaspora, 2002).

Nel maggio 2004, in ottemperanza alle raccomandazioni del sopracitato rapporto, il governo indiano istituì il Ministry of Non-Resident Indians' Affairs, il quale fu rinominato Ministry of Overseas Indian Affairs nel settembre successivo. Esso fu incaricato di collegare le collettività indiane all'estero con la madrepatria, attivando servizi d'informazione e di promozione di partenariati. Nel terzo rapporto annuale del MOIA, pubblicato nel 2007, le dimensioni della diaspora indiana erano decisamente aumentate, segnando un totale di 25 milioni di persone (MOIA, 2007).

Le ultime stime disponibili del MOIA risalgono al gennaio 2015 (MOIA, 2015), allorquando si contavano 28.455.026 indiani residenti all'estero, di cui 11.379.746 erano NRIs e 17.075.280 erano PIOs. Tale

stock emigratorio risultava distribuito in moltissimi paesi, ma alcune destinazioni si presentavano evidentemente come le favorite, pur con marcate differenze tra NRIs e PIOs. Per i NRIs al primo posto si trovava l'Arabia Saudita, con 2,8 milioni di presenze, seguita dagli Emirati Arabi Uniti (UAE), con 2 milioni, e dagli USA, con quasi 1,3 milioni. Per i PIOs, invece, il paese di residenza preferito erano gli USA, con 3,1 milioni di presenze, seguiti da Malesia e Myanmar, con 2 milioni ciascuno. La tavola 1 mostra i dieci principali paesi di residenza degli indiani all'estero.

Tavola 1. Stock migratorio indiano: 10 principali paesi (2015)

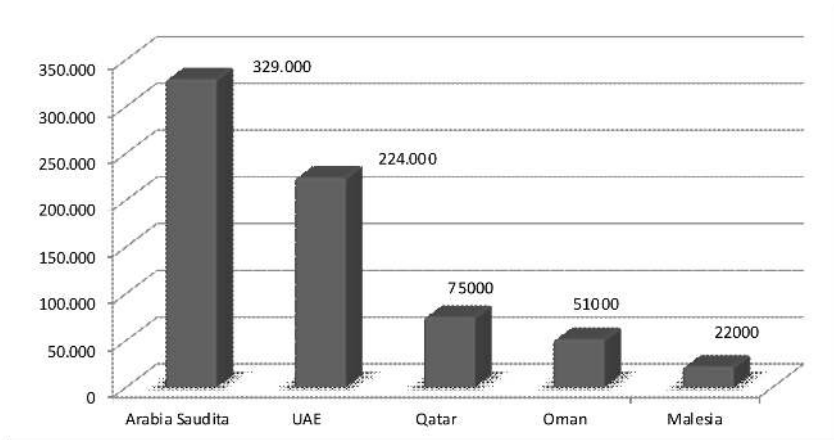
Paese	NRIs	PIOs	Overseas Indians
USA	1.2728.46	3.183.063	4.455.909
Arabia Saudita	2.800.000	13	2.800.013
Malesia	150.000	2.000.000	2.150.000
Myanmar	5.576	2.000.000	2.005.576
UAE	2.000.000	2.349	2.002.349
Gran Bretagna	325.000	1.500.000	1.825.000
Sri Lanka	14.000	1.600.000	1.614.000
Sud Africa	50.000	1.500.000	1.550.000
Canada	184.320	831.865	1.016.185
Mauritius	10.757	881.137	891.894

Fonte: Rielaborazione dati da MOIA. Population (Estimates) of Overseas Indians: Country Wise. http://moia.gov.in/writereaddata/pdf/Population_Overseas_Indian.pdf.

Il rapporto annuale del MOIA datato 2014-2015 afferma che una buona percentuale di indiani all'estero sono lavoratori temporanei (*contract workers*), in gran parte (oltre 5 milioni) impiegati nei paesi del Golfo (MOIA, 2015, 21).

Per quanto riguarda i flussi, negli ultimi cinque anni, si è registrato un continuo aumento dell'emigrazione di lavoratori indiani, che sono passati dai 641.000 del 2010 agli 805.000 del 2014. In quest'ultimo anno oltre 329.000 lavoratori indiani sono emigrati in Arabia Saudita e oltre 224.000 negli UAE. Il Grafico 1 presenta il flusso emigratorio indiano verso i cinque principali paesi di destinazione nel 2014.

Grafico 1. Flusso emigratorio di lavoratori indiani per paese di destinazione, 2014



Fonte: rielaborazione dati da MOIA. *Annual Report 2014-15*, p. 50.

Considerando i numeri della diaspora indiana, è facile dedurre che anche per le rimesse le cifre siano elevatissime. La Banca Mondiale ha calcolato che l'India ha ricevuto dai suoi migranti circa 71 miliardi di dollari USA nel 2014, con un incremento dell'1,5% rispetto all'anno precedente. Si tratta del paese che più ha ricevuto, davanti a Cina (64 miliardi) e Filippine (28 miliardi) (World Bank, 2015). L'ultimo rapporto del MOIA tiene a sottolineare come la maggior parte delle rimesse inviate dagli indiani all'estero siano per lo più usate per sostenere spese familiari. Sono pochi i soldi utilizzati a fini di investimento, il quale consiste generalmente nell'acquisto di terra, di proprietà e di titoli (MOIA, 2015, 33).

Negli ultimi decenni la politica emigratoria indiana ha subito notevoli cambiamenti, dovuti generalmente alle mutazioni del fenomeno stesso. Essa si fonda essenzialmente sull'Emigration Act del 1983, che ha sostituito una vecchia legge del 1922. La nuova normativa si proponeva di regolare l'emigrazione di lavoratori temporanei indiani attraverso un sistema di agenzie private debitamente registrate e controllate dallo Stato. Tale regolazione era in vista di una maggiore protezione dei lavoratori, soprattutto delle categorie più vulnerabili (lavoratori poco qualificati e lavoratori domestici). Nel contesto applicativo il governo indiano, comunque, appariva come chiaramente favorevole all'espatrio per motivi di lavoro (Khadria, 2006).

L'istituzione del MOIA nel 2004 comportò una serie di misure supplementari nell'applicazione dell'Emigration Act 1983 tese soprattutto a incrementare il collegamento con la diaspora, attivare servizi specializzati, estendere la protezione e aumentare l'impatto benefico sullo sviluppo locale e nazionale. In particolare mi paiono degni di menzione alcuni provvedimenti diretti all'incremento del *welfare* dei lavoratori migranti: l'assicurazione obbligatoria durante la permanenza all'estero, l'età minima per l'assunzione di lavoratrici migranti (30 anni) e la definizione di un minimo salariale (Saikumar e Hussain, 2008).

Nel segno di un tangibile riconoscimento dell'importanza della diaspora indiana per lo sviluppo del paese, il governo ha promosso due iniziative legislative che hanno sortito effetti benefici. Nel 2005 è stato introdotto lo schema Overseas Citizenship of India (OCI), attraverso il quale è stata concessa a tutti i PIOs la possibilità di acquisire una specie di "cittadinanza onoraria" per la quale sono state loro concesse prerogative simili ai NRIs. Nel 2010 il parlamento indiano ha approvato il Representation of Peoples Amendment Act, una legge tesa a conferire ai NRIs la possibilità di votare all'estero (MOIA, 2015, 19).

Al fine di generare maggiori possibilità d'impiego e assicurare condizioni più favorevoli ai lavoratori migranti indiani, nell'ultimo decennio il governo indiano si è impegnato a promuovere la firma di accordi bilaterali con alcuni paesi di destinazione. Il primo fu siglato nel dicembre 2006 con la UAE, al quale seguirono quelli con il Kuwait e il Qatar firmati nell'aprile 2007. L'anno successivo fu la volta dell'Oman. Nel 2009 arrivano anche gli accordi con Malesia e Bahrain. Nel gennaio 2014 l'India raggiunse un accordo anche con l'Arabia Saudita, ma solo per lavoro domestico (MOIA, 2015, 22).

Non mancano critiche costruttive alla politica emigratoria indiana, la quale secondo alcuni mancherebbe di un approccio comprensivo e coordinato (Khadria, 2010; Saikumar e Hussain, 2008), mentre secondo altri dovrebbe essere più attenta al nesso tra migrazione e sviluppo (Srivastava e Saikumar, 2015). Binod Kadhria (2010), inoltre, sottolinea come il governo indiano negli ultimi anni abbia privilegiato il contatto con i lavoratori altamente qualificati in USA e in Europa, considerati spesso fonte di orgoglio, lasciando in secondo piano i numerosissimi lavoratori meno qualificati nei paesi del Golfo, considerati invece come un peso.

L'emigrazione di lavoratori qualificati

Nonostante la grande abbondanza di studi sull'emigrazione di lavoratori qualificati indiani, risulta alquanto difficile reperire dati ufficiali

sugli espatri. Da parte indiana la registrazione dei partenti è alquanto lacunosa. Alcuni paesi di destinazione offrono dati più certi, ma essi si riferiscono, come è ovvio, al solo contesto nazionale. Anche in questo caso, comunque, ci sono dei limiti di cui bisogna tener conto nel tentativo di tracciare quadri sinottici. A livello generale sussistono due problemi concernenti la definizione concettuale di lavoratore qualificato (*skilled*). Da una parte, non pare esserci un sostanziale consenso su quali qualifiche possano essere effettivamente comprese nella categoria “qualificato”. Anche per questo sono state introdotte nuove sottoclassificazioni quali “altamente qualificato” (*highly skilled*) e semi-qualificato (*semi skilled*) in modo da estendere l’inclusività della categoria. Dall’altra, spesso non esiste coincidenza tra la categorizzazione applicata nell’esperienza migratoria e quella precedente: una persona definita come lavoratore qualificato nel suo paese d’origine frequentemente non lo è in terra d’immigrazione in quanto impiegata in un lavoro non qualificato. Vi sono, poi, problemi di computo, dovuti principalmente al fatto che in alcuni paesi non vengono registrati alcuni dati essenziali dei contratti dei lavoratori migranti. Infine, in molti casi non è possibile chiarire se si tratta di una vera emigrazione di lavoratori qualificati oppure di studenti internazionali che si sono poi fermati a lavorare all’estero (Khadria, 2006; Sunil, 2009).

Alcuni studiosi hanno comunque tentato di abbozzare delle stime utilizzando i pochi dati a disposizione. Nel 2006 Khadria (2006) stimava che l’80% di tutti i lavoratori indiani qualificati emigrati in paesi industrializzati risiedevano negli Stati Uniti. Altre stime sono state elaborate sulla base di dati raccolti per settori professionali specifici. All’inizio del terzo millennio si calcolava, per esempio, che il 4% di tutti i medici formati professionalmente in India stavano di fatto lavorando all’estero (Sunil, 2009, 11). Nel 2000 sono emigrati 57.383 dottori, ossia quasi il 10% di quelli che si erano laureati in India nel corso dello stesso anno. Nel 2013 l’India vantava la percentuale più alta di espatrio di medici (8%) a livello mondiale, a fronte, per esempio, dell’1% registrato in Cina (Ravehees, 2013).

Se alla qualificazione specifica si aggiunge la destinazione geografica, i dati sono decisamente più abbondanti. È questo il caso degli esperti della *information technology* (IT) emigrati negli Stati Uniti a inizio del terzo millennio. Nel 2001 con il visto *workers with specialty occupations* (H1B) entrarono negli Stati Uniti 104.543 lavoratori indiani temporanei. Il numero si ridusse a 81.091 persone nel 2002 e a 75.964 nel 2003, soprattutto a causa delle restrizioni migratorie applicate dagli USA all’indomani della tragedia dell’11 settembre 2001 (Khadria, 2006) e della recessione che soffrì il settore in quegli anni.

Secondo i dati raccolti da Praveena Kodoth, nel 2006 si contavano circa 60.000 infermiere indiane impiegate nei paesi del Golfo; la maggior parte di esse era originaria dello stato del Kerala. Secondo la ricercatrice si trattava di una delle tante destinazioni migratorie delle infermiere keraliane. Nel 2012 il contingente residente nei paesi arabi rappresentava solo il 12% del totale; il 38% delle infermiere emigrate dal Kerala lavorava negli USA, il 30% in Gran Bretagna e il 15% in Australia. Nello stesso anno l'India risultava essere la maggiore fornitrice di infermiere per Gran Bretagna e Irlanda (Kodoth e Kuriakose Jacob, 2013).

In un articolo pubblicato di recente, Sudeshna Ghosh e Rupa Chanta riportano alcuni dati interessanti circa l'immigrazione indiana qualificata al femminile negli USA. Secondo l'American Survey del 2008, oltre il 60% delle donne indiane immigrate lavoravano in settori qualificati a fronte di un 40% delle donne nate negli Stati Uniti. Il 33,7% delle prime poteva vantare un'istruzione di livello universitario a fronte del 9,6% delle seconde. Secondo i risultati della medesima inchiesta, le donne indiane risultavano quelle che mediamente percepivano gli stipendi più alti e meno soffrivano la povertà negli USA (Ghosh e Chanta, 2016).

Alcuni autori notano come inizialmente in termini di destinazioni migratorie vi fosse una netta divisione tra lavoratori altamente qualificati, le cui mete preferite erano USA, Canada e Gran Bretagna, e lavoratori mediamente e poco qualificati, i quali si dirigevano per lo più verso i paesi del Golfo. Negli ultimi anni si sono verificati flussi migratori molto più variegati dal punto di vista delle qualifiche e sono aumentate le destinazioni migratorie anche per i lavoratori qualificati, i quali hanno cominciato a emigrare numerosi verso Germania, Francia, Italia, Australia e Nuova Zelanda. Nel 2012 Natalia Buga e Jean-Baptiste Meyer sottolineavano come il notevole incremento di immigrati indiani qualificati nei paesi dell'Unione Europea fosse collegato all'adozione di politiche di attrazione *ad hoc* da parte degli stessi paesi (MOIA, 2015; Buga e Meyer, 2012).

Il fenomeno delle migrazioni qualificate dall'India è stato oggetto di interpretazioni diverse negli ultimi anni. Nel 2001 l'United Nations Development Programme (UNDP) stimava che la prevista emigrazione di 100.000 esperti di tecnologie informatiche verso gli Stati Uniti avrebbe significato per l'India una "perdita" di 2 miliardi di dollari USA (NDP, 2001).

Nel 2004 sono stati pubblicati i risultati di una ricerca che aveva coinvolto 225 imprese produttrici di software in India e 60 imprese simili negli USA. Tali risultati confermavano le tesi avanzate dagli stessi ricercatori un paio di anni prima, secondo le quali il fenomeno del *brain drain* in India avrebbe generato effetti ambigui. Da una parte la migrazione di lavoratori qualificati ha avuto conseguenze negative sull'economia nazionale,

in quanto il capitale investito nell'istruzione degli emigranti non ha prodotto frutti all'interno del paese. Dall'altra tale migrazione ha contribuito a incrementare il salario e il livello occupazionale di chi è rimasto. Inoltre, la prospettiva migratoria ha promosso una maggiore preparazione professionale tra i giovani in India (Commander *et al.*, 2004a e 2004b).

Nello stesso anno Abhishek Pandey, assieme ad altri colleghi, sosteneva che l'emigrazione dei talenti indiani aveva prodotto una serie di effetti positivi nel paese d'origine, soprattutto a livello di sviluppo dell'industria nazionale. Come esempio, venivano addotte cinque considerazioni fondate su dati empirici. In primo luogo, grazie alla diaspora indiana era stata istituita in India l'International School of Business, un'istituzione educativa privata presso la quale un buon numero di professori indiani, che insegnavano ordinariamente in università statunitensi, canadesi e inglesi, si impegnavano per trasmettere le loro conoscenze e competenze a giovani connazionali. In secondo luogo, molti lavoratori qualificati indiani, dopo un'esperienza migratoria in USA, Canada e Gran Bretagna, avevano deciso di far ritorno in patria per promuovere lo sviluppo dell'industria locale. Nel 2004 si contavano oltre 200 nuove imprese create da indiani ritornati. In terzo luogo, la diaspora indiana qualificata negli USA aveva già cominciato a far confluire enormi investimenti esteri per il potenziamento dell'industria di produzione di software nel paese di origine. A questo si aggiungeva il fatto che molte compagnie di tecnologia informatica, create dalla diaspora indiana negli Stati Uniti, avevano eretto laboratori e centri di ricerca in India. L'ultima considerazione si riferiva al fatto che, sempre grazie alla diaspora, ingenti investimenti statunitensi erano confluiti a finanziare industrie indiane collegate alle nuove tecnologie (Pandey *et al.*, 2004).

In tre diverse pubblicazioni (2002, 2006 e 2010), Binod Khadria evidenzia come le riviste economiche specializzate in India convogliassero generalmente una percezione positiva verso gli emigranti indiani altamente qualificati. I giovani talenti che decidevano di tornare venivano definiti come "angeli" dello sviluppo economico della madre patria. E i dati empirici confermavano, almeno in parte, questa percezione. Khadria, però, aggiungeva che, per una valutazione più ponderata, andrebbero considerati nella riflessione anche gli effetti negativi della *brain drain* in India (Khadria, 2002, 2006 e 2010).

In un suo scritto datato 2009, Mani Sunil affermava che le implicazioni economiche dell'incremento dell'emigrazione di personale altamente qualificato dall'India erano essenzialmente due. La prima consisteva nell'evidente aumento delle rimesse (*net private transfers*) inviate dagli emigrati ai loro famigliari in patria, le quali erano passate dai 2,2

miliardi di dollari USA registrati dalla Reserve Bank of India nel 1989-1990 ai 42,5 miliardi registrati nel 2007-2008. La seconda conseguenza era la diminuzione del personale altamente qualificato impegnato nella ricerca e nello sviluppo in India. Nel 2007, per esempio, si calcolava che mancassero il 25% degli ingegneri necessari al paese. D'altro canto, nello stesso anno solo il 60% degli ingegneri neolaureati erano entrati nel mercato del lavoro indiano, mentre gli altri avevano deciso, per lo più, di cercare migliore fortuna all'estero (Sunil, 2009).

Nel 2013, S. Raveesh sottolineava tutta la problematicità dell'emigrazione massiccia di indiani qualificati, arrivando ad affermare che il *brain drain* era "il" problema socio-economico dell'India. L'esodo dei talenti indiani, secondo Raveesh, rappresentava una perdita netta per l'India, che ne aveva curato e finanziato la formazione, e un guadagno netto per i paesi d'immigrazione, i quali invece godevano di tutti i benefici di tale formazione. L'impatto negativo dell'emigrazione di personale qualificato si notava particolarmente nel settore della salute, lì dove si andava via via assottigliando il numero dei medici, già scarsi per la popolazione indiana. Infatti, in India si contava appena 1 dottore ogni 1.666 abitanti (in Italia nello stesso periodo il rapporto era 1 medico ogni 256 abitanti: OECD.Stats, 2015). Il medesimo autore asseriva che neppure i talenti indiani che lavorano in patria per imprese straniere contribuivano allo sviluppo locale, in quanto i veri profitti del loro lavoro venivano generati all'estero (Raveesh, 2013).

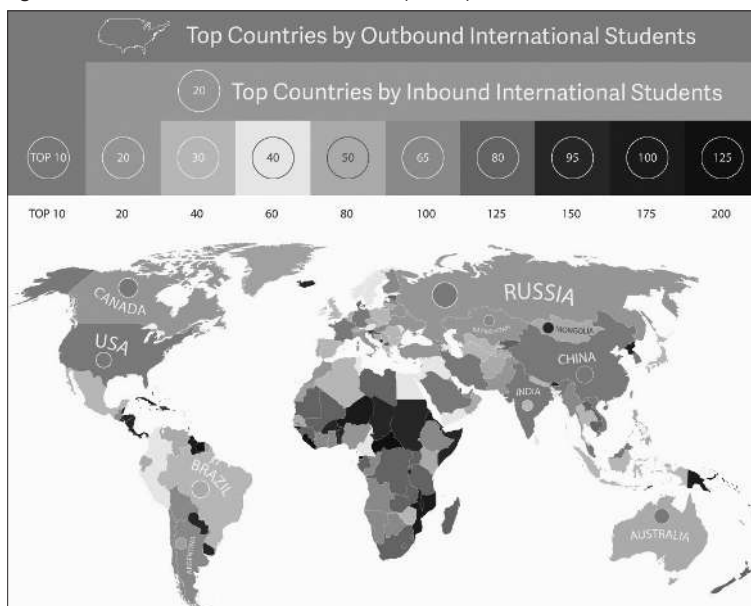
La migrazione internazionale di studenti

Come anticipato sopra, il secondo canale del *brain drain* in India è quello dell'emigrazione per ragioni di studio. Non si tratta ovviamente di un fenomeno esclusivamente indiano. Secondo le stime elaborate dalla Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) sulla base della crescita registrata dal 2000 (2,1 milioni) al 2011 (4,3 milioni), gli studenti internazionali di livello universitario nel 2014 avrebbero raggiunto il numero record di 5 milioni. Sempre secondo i dati dell'OECD, i tre principali paesi di origine erano Cina, India e Repubblica della Corea. Insieme questi paesi costituivano la madrepatria di oltre un quarto degli studenti che frequentavano università all'estero. La percentuale arrivava al 53% qualora si fossero sommati gli altri paesi asiatici (ICEF Monitor, 2014).

Sempre nel 2014 l'UNESCO riportava che i primi dieci paesi d'accoglienza per gli studenti internazionali erano, nell'ordine: USA (740.482), Gran Bretagna (427.686), Francia (271.399), Australia

(249.588), Germania (206.986), Russia (173.627), Giappone (150.617), Canada (120.960), Cina (88.979) e Italia (77.732)¹. L'immagine 1, elaborata da *movehub*, illustra graficamente le stime della presenza di studenti internazionali nei diversi paesi del mondo, rapportate alle stime dei flussi in uscita dagli stessi paesi.

Immagine 1. Studenti internazionali 2015 (stime)



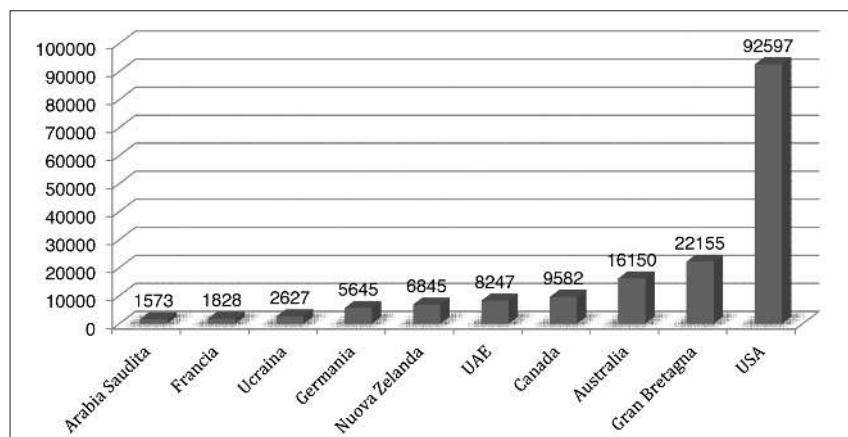
Fonte: *movehub*, <http://www.movehub.com/blog/international-students-map> (accesso 15 ottobre 2015)

Anche per quanto riguarda la migrazione di studenti internazionali l'India ha destato l'interesse di molti studiosi, i quali hanno proposto analisi interessanti da diversi punti di vista. Nel 2013 si contavano 11 milioni di studenti iscritti nel ciclo terziario dell'educazione. Una non meglio definita percentuale oscillante tra il 30% e il 40% di essi appartenevano alle cosiddette "caste inferiori", ossia quelle che nel passato si vedevano preclusa la via verso l'istruzione universitaria. Il 35% degli studenti erano donne. Il numero delle strutture universitarie era cresciuto di 35 volte rispetto al periodo pre-indipendenza (Raveesh, 2013).

¹ Cfr. *The Guardian*. Top 20 Countries for International Students. 17 luglio 2014, <http://www.theguardian.com/higher-education-network/blog/2014/jul/17/top-20-countries-international-students> (accesso 15 ottobre 2015).

L'emigrazione degli studenti indiani ha radici molto antiche, ma mi fermerò a considerare solo i dati più recenti. Nel 2006 si contavano oltre 123.000 studenti indiani all'estero, dei quali 76.000 si trovavano negli Stati Uniti. Seguivano come mete preferite la Gran Bretagna, il Canada e l'Australia. Nel 2009 gli studenti indiani all'estero erano 153.000, poco più di un terzo dei quali risiedevano in Europa, 42.400 nella sola Gran Bretagna (*ibidem*, 13-14). Le stime dell'UNESCO, datate 2014, presentano uno stock di 181.872 studenti indiani residenti all'estero. Le principali mete erano rimaste pressoché invariate rispetto agli anni precedenti, anche se la loro distribuzione geografica era diversa. Gli Stati Uniti continuavano a essere il paese di maggiore attrazione, con 92.597 studenti indiani. Seguiva la Gran Bretagna, che però, con 22.155 presenze, vedeva quasi dimezzato il numero registrato cinque anni prima. L'Australia, con 16.150 studenti, era al terzo posto, superando il Canada che contava solamente 9.582 presenze (UNESCO, 2015). Il Grafico 2 presenta, in modo comparativo, la stock degli studenti internazionali indiani nei primi dieci paesi di destinazione.

Grafico 2. Stock degli studenti internazionali indiani, primi dieci paesi di destinazione, 2014



Fonte: Rielaborazione dei dati UNESCO, www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx (accesso 15 ottobre 2015)

Riguardo al genere, secondo gli ultimi dati disponibili, tra gli iscritti al ciclo terziario c'è una netta prevalenza maschile, sia per quanto riguarda coloro che rimangono in patria (61%), sia per coloro che decidono studiare all'estero (73%) (Sondhi, 2016).

Gli autori che si sono cimentati nell'analisi degli effetti prodotti dalla migrazione internazionale di studenti indiani propongono valutazioni diverse. Nel 2001 AnnaLee Saxenian sosteneva che l'esodo di studenti rappresentava un vero *brain drain* per l'India, con tutti i suoi corollari negativi. Tale fenomeno, però, poteva essere trasformato in *brain gain* o *brain circulation* attraverso la realizzazione di ponderate azioni politiche e l'assicurazione di possibilità reali e concrete per un ritorno in patria, sia permanente sia temporaneo, dei talenti indiani specializzati all'estero (Saxenian, 2001).

Binod Khadria, in un articolo del 2006, offriva una lettura piuttosto negativa della migrazione internazionale di studenti indiani. Il *brain drain* in India era esacerbato da un'aggressiva campagna di reclutamento messa in atto dalle istituzioni educative più rinomate a livello internazionale. Nel 2000 quattro paesi industrializzati avevano organizzato un sistema di reclutamento stabile nelle maggiori città indiane, il quale era diventato in seguito un elemento costitutivo delle relazioni bilaterali tra tali paesi e l'India. Secondo Khadria, vi erano prove di una concorrenza agguerrita tra USA, Gran Bretagna, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Irlanda, Singapore, Francia, Germania e Olanda nel reclutamento di studenti indiani (Khadria, 2006).

Secondo le stime elaborate dalla Associated Chambers of Commerce and Industry (Assocham) e pubblicate in un rapporto del 2009, l'India spendeva mediamente 10 miliardi di dollari USA all'anno per far studiare all'estero i suoi studenti, un capitale enorme che usciva dal paese. Gli autori del rapporto sottolineavano come fosse necessario ampliare e qualificare le offerte formative, lasciando più spazio all'iniziativa privata, per convincere gli studenti a rimanere in patria².

Nel 2012 Natalia Buga e Jean-Baptiste Meyer proponevano una lettura più positiva del fenomeno, evidenziando i benefici che il movimento internazionale di studenti produceva tanto nei paesi d'immigrazione quanto in India. In particolare, i due autori mettevano in evidenza come, al termine degli studi, molti studenti indiani decidevano di fermarsi nei paesi ospiti andando così a rispondere alla domanda di lavoratori specializzati dei mercati di quei paesi. D'altra parte, proprio la crescente domanda di istruzione superiore qualificata ha spinto il governo indiano ad ampliare l'offerta formativa. Era stata così programmata l'apertura di trenta nuove università in India che avrebbe avuto effetti benefici sullo sviluppo locale (Buga e Meyer, 2012).

² Cfr. *Thaindian News*. Students' Exodus Costs India Forex Outflow of \$10 Bn: Assocham. www.thaindian.com/newsportal/business/students-exodus-costs-india-forex-outflow-of-10-bn-assocham_100147339.html (accesso 15 ottobre 2015).

Sicuramente meno positiva è l'analisi proposta da S. Raveesh nel 2013. Secondo questo autore il *brain drain* prodotto dall'esodo di studenti non veniva compensato da benefici misurabili. Molti studenti internazionali indiani non tornavano e finivano per giovare esclusivamente allo sviluppo dei paesi ospiti. Per Raveesh il *brain drain*, conveniente solo ai paesi d'immigrazione, andava fermato e bisognava chiedere ai genitori degli studenti di non incoraggiarli ad andare all'estero (Raveesh, 2013).

Reverse brain drain: il caso indiano

Negli ultimi quindici anni la riflessione sul nesso tra migrazione e sviluppo è stata ravvivata grazie a una serie di processi ed eventi promossi dalla comunità internazionale. La questione del *brain drain* è stata analizzata da diverse prospettive e sono state avanzate alcune proposte tese a invertire la tendenza. Tra le "buone pratiche" di *reverse brain drain* è stato più volte annoverato il caso dell'India, un paese alla cui recente crescita economica avrebbe notevolmente contribuito la diaspora qualificata.

La crisi economica che ha gravemente colpito gli Stati Uniti nel 2008 ha spinto molti NRIs a fare ritorno in patria. Molti di essi erano studenti che avevano perfezionato la loro formazione e lavorato all'estero per alcuni anni. Essi sono tornati con la chiara intenzione d'investire in India le conoscenze e il capitale accumulati negli Stati Uniti. Si calcola che il 50% dei ritorni di NRIs dagli USA siano stati motivati dall'intenzione di dar vita a nuove imprese in patria. Tra i fattori che hanno contribuito alla decisione di rimpatriare, particolarmente nel caso degli scienziati e degli ingegneri, va considerato il fatto che negli ultimi anni l'India sembra offrire maggiori prospettive di crescita e maggiore sicurezza nell'impiego rispetto ai paesi occidentali. La madrepatria risulta più attrattiva anche per il fermento innovativo che si respira soprattutto nell'area delle tecnologie informatiche. Molti tornano per ragioni familiari, visto che non erano riusciti ad ottenere il ricongiungimento dei loro cari in terra d'immigrazione. Altri NRIs sono rimpatriati a causa dell'accresciuta ostilità delle società di accoglienza in tempo di crisi e di un anacronistico protezionismo che aveva reso più difficile per gli stranieri trovare lavoro (Kaur, 2014).

In effetti, il *reverse brain drain* in India è cominciato ben prima del 2008, allorché i municipi della zona di Bangalore, nello stato del Karnataka, hanno cominciato a mostrare chiari segni di una crescita economica senza precedenti. Verso il 2000 alcuni NRIs, imprenditori di successo nel settore della tecnologia informatica della famosa Silicon Valley californiana, decisero di investire in India, puntando a promuovere l'industria del software a Bangalore, la quale già stava proliferando

grazie alle pratiche di *outsourcing* di grandi aziende statunitensi. Non si trattò di un ritorno permanente di NRIs, ma solo di investimento di capitali e scambio di conoscenze. L'esperienza e l'intraprendenza di alcuni esponenti della diaspora indiana in California convinse il governo dell'India ad adottare riforme al fine di attirare maggiori investimenti dai NRIs. Nel 2000 l'esportazione dei software indiani raggiunse un fatturato di 4 miliardi di dollari USA (Saxenian, 2001). Le prospettive di una crescita economica esponenziale in questo settore convinsero molti NRIs altamente qualificati a ritornare in patria e a investire il loro capitale nello sviluppo della tecnologia informatica e wireless e nella produzione di semiconduttori. Nel 2008 a Bangalore si contavano oltre 35.000 NRIs ritornati in patria o per essere impiegati in imprese esistenti o per dare vita a nuove imprese (Saikumar e Hussain, 2008).

Osservazioni conclusive

Sulla base degli studi analizzati e delle conoscenze acquisite durante i dieci anni trascorsi a Manila (Filippine), come direttore dello Scalabrini Migration Center, mi permetto di proporre alcune osservazioni conclusive con il proposito di evidenziare ulteriori elementi di criticità riguardanti il fenomeno del *brain drain* in India.

Com'è stato già menzionato sopra, nonostante il dichiarato interesse del governo indiano verso la diaspora qualificata, mancano dati importanti relativi a stock e flussi migratori, dati che sono necessari per fondare una più accurata analisi scientifica e orientare le politiche. Va detto che la scarsa disponibilità di dati, dovuta o a una lacunosa raccolta o a un'insufficiente elaborazione, riguarda anche le altre tipologie migratorie. Politiche e programmi non fondati su realtà verificate e misurabili rischiano di risultare inefficaci o addirittura controproducenti.

Nelle varie pubblicazioni esaminate ho trovato rari accenni alla necessità di valutare eticamente le pratiche di attrazione e di reclutamento di studenti e migranti qualificati indiani. I paesi d'immigrazione sono spesso concentrati a difendere i propri interessi economici senza troppa considerazione per gli effetti deleteri che il *brain drain* produce nei paesi d'origine a livello di sviluppo locale sostenibile. Anche se qualche timida misura di compensazione è stata abbozzata da alcune nazioni più sensibili, soprattutto per quanto riguarda il settore sanitario (medici e infermieri), generalmente i costi per l'India – come per gli altri paesi d'origine – superano abbondantemente i benefici prodotti dalle rimesse e dalla *brain circulation*. La riflessione etica, a mio parere, dovrebbe comunque spingersi oltre la compensazione, richiamando la corresponsabilità di tutti i paesi nella promozione di uno sviluppo mondiale a beneficio di tutti.

Alcuni degli autori consultati non hanno risparmiato critiche alla *governance* migratoria internazionale, spesso definita in modo unilaterale dai paesi d'immigrazione. Tali considerazioni, però, si sono limitate generalmente a una visione "nazionalista", tesa a evidenziare gli svantaggi economici e sociali della perdita di talenti da parte dell'India. A mio modo di vedere, bisogna ampliare gli orizzonti della riflessione, mettendo in luce l'insostenibilità di un sistema economico mondiale che sta accrescendo le asimmetrie e le disparità tra le diverse regioni del mondo. Anche la *governance* migratoria attuale è frutto di tale sistema economico, all'interno del quale le grandi decisioni vengono prese a vantaggio di una piccola porzione dell'umanità.

La promozione della migrazione di lavoratori qualificati, tanto da parte dei paesi d'origine quanto di quelli di arrivo, è spesso fondata su una serie di "miti" che meriterebbero una seria e attenta verifica sulla base di dati empirici. Il fatto, per esempio, che la migrazione qualificata produce maggiori rimesse può essere vero in termini individuali, ma i dati (cfr. Banca Mondiale 2013) affermano che la maggior parte dei soldi guadagnati all'estero sono effettivamente inviati da lavoratori non qualificati. Molti governi ritengono che i lavoratori qualificati, grazie alle loro conoscenze e competenze, abbiano maggiori possibilità di integrazione a medio e lungo termine nella società d'immigrazione. Il caso indiano, però, dimostra come l'annullamento repentino dei vantaggi economici possa portare a un rimpatrio o a una nuova migrazione degli stessi lavoratori, i quali, proprio per le loro conoscenze e competenze, sono propensi a una maggiore mobilità, cosa non certa per i lavoratori non qualificati. Si ritiene generalmente che la migrazione qualificata possa garantire un maggiore contributo allo sviluppo delle società di accoglienza. Anche in questo caso andrebbero analizzati i dati empirici che in taluni casi dimostrerebbero che proprio la migrazione meno qualificata contribuisce di più alla competitività economica dei paesi d'immigrazione. Negli ultimi anni è stato più volte sostenuto che i migranti qualificati costituiscono un "pericolo minore" nel contesto del terrorismo internazionale. Andrebbe qui ricordato che neppure uno dei 19 fautori del tremendo attentato dell'11 settembre erano "lavoratori stranieri"; essi, infatti, erano entrati negli USA con visto o di studio o di affari o per turismo.

Tra i governi dei paesi d'origine si sta diffondendo un entusiasmo – alquanto ingenuo – sui benefici prodotti dall'emigrazione di lavoratori qualificati rispetto a quella dei nazionali non qualificati. Tale entusiasmo si fonda sulla minore vulnerabilità dei migranti qualificati e sulle maggiori prospettive in termini di rimesse. Ne derivano programmi statali tesi chiaramente alla promozione della migrazione qualificata, con relativo incremento dell'offerta formativa in vista dell'esportazione di

capitale umano per il mercato globale. L'India, come gli altri paesi d'origine, dovrebbe però fermarsi a considerare gli effetti deleteri di tale promozione politica a livello interno, quali il rapporto tra costi e benefici a lungo termine, la dipendenza economica dalle rimesse, l'impovertimento del capitale umano per uno sviluppo sostenibile, la scarsa attenzione delle istituzioni formative verso i bisogni del mercato del lavoro nazionale e la generazione di una "cultura dell'emigrazione", per la quale l'espatrio diventa l'unica possibilità di realizzazione personale e familiare.

Le pubblicazioni consultate non si soffermano a considerare esaurientemente il fenomeno del *brain waste*, che, considerando l'aumento dell'emigrazione indiana per lavori non qualificati, verosimilmente interessa molti cittadini indiani. La dequalificazione dei lavoratori comporta un evidente svantaggio per i migranti e un altrettanto evidente beneficio per i datori di lavoro, che possono contare su persone iperqualificate per il lavoro che stanno svolgendo. Molto spesso il problema è costituito dalla mancanza di accordi binazionali per il riconoscimento dei titoli e delle competenze acquisiti in patria. È chiara, quindi, la responsabilità dei paesi di origine, come l'India, che devono istruire le loro rappresentanze diplomatiche perché possano assumere un ruolo maggiormente proattivo ai fini di tale riconoscimento, senza considerare eventuali effetti negativi sull'esportazione di mano d'opera.

Gli autori citati non fanno alcun riferimento alla discriminazione insita – o volontariamente nascosta – nell'attribuzione di "privilegi migratori" sulla base di qualifiche personali adottata da molti paesi d'immigrazione. Pur salvando il principio di sovranità nazionale, appare alquanto difficile conciliare le norme che sanciscono vantaggi a diverso livello a persone dotate di speciali qualifiche e principio di non discriminazione tra esseri umani, come se quest'ultimo si applicasse solo una volta che gli esseri umani hanno varcato i confini nazionali. Anche in questo caso, l'India, come gli altri paesi d'origine, ha il dovere di reclamare un trattamento paritario per tutti i suoi cittadini che emigrano all'estero.

Il caso di Bangalore rappresenta senza dubbio una delle tante "buone pratiche" di *reverse brain drain*, anche se la sua positività è dovuta essenzialmente a una serie di contingenze favorevoli che ne hanno permesso lo sviluppo. Tra queste spiccano da una parte l'intraprendenza della diaspora indiana e dall'altra la costruzione di condizioni favorevoli – politiche e legislative – da parte delle autorità indiane. Anche in questo caso vanno sottolineate le responsabilità del paese d'origine tanto nel captare le potenzialità dei nazionali residenti all'estero, quanto nel generare possibilità allettanti di ritorno o di investimento, quanto nell'assicurare un ambiente propizio per il successo delle iniziative che possano nascere dalle due azioni precedenti.

Bibliografia

- Batista, Catia; Lacuesta, Aitor; Vicente, Pedro C. (2012). Testing the 'Brain Gain' Hypothesis: Micro Evidence from Cape Verde. *Journal of Development Economics*. XCVII, 1: 32-33.
- Beltrame, Lorenzo (2007). *Realtà e retorica del brain drain in Italia. Stime statistiche, definizioni pubbliche e interventi politici*. Trento: Università degli Studi di Trento.
- Buga, Natalia; Meyer, Jean-Baptiste (2012). *Indian Human Resources Mobility: Brain drain versus Brain gain*. San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
- Cao, Xiaonan (1996). Debating 'Brain Drain' in the Context of Globalisation. *Compare*, XXVI, 3: 269-284.
- Commander, Simon; Kangasniemi, Mari; Winters, L. Alan (2004). The Brain Drain: Curse or Boon? A Survey of the Literature. In Robert E. Baldwin, Alan L. Winters, a cura di, *Challenges to Globalization: Analyzing the Economics* (235-278). Chicago: University of Chicago Press.
- Commander, Simon et al. (2004). *Must Skilled Migration Be a Brain Drain? Evidence from the Indian Software Industry*. IZA Discussion Paper No. 1422. Bonn: IZA.
- Gaillard, Jacques; Gaillard, Anne Marie (1997). The International Mobility of Brains: Exodus or Circulation?. *Science, Technology and Society*, II, 2: 195-228.
- Ghosh, Sudeshna; Chanta, Rupa (2016). International Mobility of Skilled Women. In S. Irundaya Rajan, *India Migration Report 2015. Gender and Migration* (80-103). Abingdon-New York: Routledge.
- High Committee on Indian Diaspora (2002). *Report on the Indian Diaspora*. New Delhi: Ministry of External Affairs.
- Kaur, Japneet (2014). Reverse Brain Drain in India, *Speculum Universalis*, 11: 1-2.
- Khadria, Binod (2002). *Skilled Labour Migration from Developing Countries: Study on India*. Geneva: ILO.
- Khadria, Binod (2006). India: Skilled Migration to Developed Countries, Labour Migration to the Gulf. *Migración y Desarrollo*, 7: 4-37.
- Binod Khadria (2010). Paradigm Shifts in India's Migration Policy Toward the Gulf, *Middle East Institute Viewpoints*, Febbraio, 67.
- ICEF Monitor (2014). Summing up international student mobility in 2014. 13 febbraio 2014, <http://monitor.icef.com/2014/02/summing-up-international-student-mobility-in-2014/> (consultato il 15 ottobre 2015).
- Johnson, Jean M.; Regets, Mark C. (1998). International Mobility of Scientists and Engineers to the United States: Brain Drain or Brain Circulation?. *Issue Brief*, NSF 98-316, June 22, Revised November 10. <http://www.nsf.gov/statistics/issuebrf/sib98316.htm>
- MOIA (2007). *Annual Report 200607*. New Delhi: MOIA.
- MOIA (2015). *Annual Report 2014-15*. New Delhi: MOIA.
- MOIA (2014). *Population (Estimates) of Overseas Indians: Country Wise*. Consultato il 7 ottobre 2015 all'indirizzo http://moia.gov.in/writereaddata/pdf/Population_Overseas_Indian.pdf.

- Kodoth, Praveena; Kuriakose Jacob, Tina (2013). *International Mobility of Nurses from Kerala (India) to the EU: Prospects and Challenges with special reference to the Netherlands and Denmark*, Working Paper No. 405. Bangalore: IMMB. OECD.. *Health Care Resources. Physicians*. Consultato il 15 ottobre 2015 all'indirizzo http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT#.
- Pandey, Abhishek et al. (2004). *India's Transformation to Knowledge-based Economy – Evolving Role of the Indian Diaspora*. Evalueserve. Consultato il 15 ottobre 2015 all'indirizzo <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/152386/abhishek.pdf>.
- Raveesh, Seeruthun (2013). Brain Drain: Socio-Economic Impact on Indian Society. *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, II, 5: 12-17.
- Sasikumar, S. K.; Hussain, Zakir (2008). *Managing international labour migration from India: Policies and perspectives*. New Delhi: International Labour Organization.
- Saxenian, AnnaLee (2001). *Transnational Communities and the Evolution of Global Production Networks: The Cases of Taiwan, China, and India*. Honolulu: East-West Center (Working Papers, Economic Series 37).
- Sondhi, Gunjan (2016). Indian International Students: A Gender Perspective. In S. Irundaya Rajan, *India Migration Report 2015. Gender and Migration* (104-119). AbingDon-New York: Routledge.
- Srivastava, Ravi; Sasikumar, S. K. (2003). An Overview of Migration in India, its Impacts and Key Issues. Contributo presentato alla *Regional Conference on Migration, Development and Pro-Poor Policy Choices in Asia*, Dhaka, 22-24 giugno 2003, http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0903/Dhaka_CP_2.pdf (Consultato l'8 ottobre 2015).
- Straubhaar, Thomas (2000). *International Mobility of the Highly Skilled: Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange*. HWWA Discussion Paper 88. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics.
- Sumption, Madeleine (2013). *Tackling Brain Waste: Strategies to Improve the Recognition of Immigrants' Foreign Qualifications*. Washington: Migration Policy Institute.
- Sunil, Mani (2009). *High Skilled Migration from India, An Analysis of its Economic Implications*. Working Paper 416. Trivandrum: Centre for Development Studies, 2009.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2001). *Human Development Report 2001*. New York-Oxford: Oxford University Press.

Brain for Industries in the Global North: The Role of Educational Institutions in Ghana as a Migrant Sending Country

EDMOND AKWASI AGYEMAN
eaagyeman@uew.edu.gh
Centre for African Studies
University of Education, Winneba, Ghana

This paper examines the linkage between higher education and skilled migration out of Ghana. The paper finds that there is an international competition for Ghana's skilled workers, which has negatively affected, particularly, the health and higher education sectors. However, while recent government policy measures, such as the introduction of the Single Spine Salary Structure, have worked to change these trends, government is unable to sustain these policies. In addition, while participation in higher education has gone up astronomically due to educational reforms and fast increase in the number of public and private higher educational institutions, the labor market is not expanding fast enough to match the pace of labor supply in spite of higher GDP growth rates. Therefore, brain drain is likely to stay with Ghana for a long time due to the country's inability to keep the best of its own.

Keywords: Skilled migration, higher education, Ghana

Introduction

In recent times, the connection between the emigration of skilled professionals from developing countries and economic development of the poor sending countries has received a significant renaissance (De Haas, 2006; Saxanian, 2006). On the academic front, there are contrasting positions about the real effect of skilled migration on poor sending countries. On one hand, there are the migration-development optimists who hold that migrants' trans-border activities and return migration have a greater potential to reverse brain drain and lead to

knowledge transfer, brain gain and financial remittances, which can in turn help accelerate the socio-economic development of sending countries (Dustmann and Mestres, 2008; Saxanian, 2006; Thomas-Hope, 1999; Galor and Stark, 1990). This position seems to have gained a lot of reception with policy makers and governments at the local and international levels in recent years (De Haas, 2006).

Yet there is an opposing view that see the emigration of skilled and unskilled workers from developing countries as an albatross on the socio-economic development of the sending countries (Delgado-Wise, 2014; Ozden & Schiff, 2006; Dovlo, 2007). According to this position, emigration of skilled workers does not only lead to brain drain but generate limited returns to education for developing country governments that spend large percentages of their national budget on the education and training of these professionals, only to lose them to the already advanced countries.

In West Africa, Ghana is considered to be one of the leading countries that has lost a lot of its professionals due to migration. The key employment sectors that have been most affected include health and education (Eliason *et al.*, 2014; Quartey and Kwakye, 2008/2009; Dovlo, 2007; Dovlo and Nyonator, 1999; Anarfi *et al.*, 2000). The inability of Ghana to retain these professionals has seriously affected the country's socio-economic development, particularly since the 1980s (Anarfi *et al.*, 2000).

However, at the scholarly front, there appear to be different perspectives of the impact and how it should be managed. In an edited book by Takyiwaa Manu in 2005 on migration and development in Ghana, Nyonator and Dovlo (2005) argued that government needed to adopt policies such as attractive remuneration, bonding and compulsory service period after training and extension of the work life of health professionals, in order to retain these category of professionals and to dissuade them from emigrating. However, in the same volume, Manu *et al.* (2005), who focused on brain drain in the Ghanaian higher education sector, argued that government can rather reverse brain drain into brain gain if it adopts the right policy and strategies.

In this paper, I examine the linkage between the education system in Ghana and skilled emigration. My submission is that Ghana is struggling to keep the best of its human capital because, while there is certainly an increasing international competition for highly skilled workers and professionals, Ghana's labor market is not expanding fast enough to keep pace with labor supply. As a result, it appears that Ghana has lost the battle, and policies aimed at dissuading skilled emigration are failing. At the moment, the country lacks the capacity to keep

its professionals and highly skilled workers at home after spending large sums of public money to train these people. To support this argument, I will show how in spite of high GDP growth rates recorded since 2005 and increasing enrolment in all levels of the education system, expansion levels at the labor market have grown slower than expected. I will argue that while policies aimed at mitigating the effect of brain drain, as Manu *et al.* (2005) have indicated, are necessary, government cannot rely on its emigrants for the country's development, and that effort has to be made to keep the best at home.

Who is a Skilled Migrant?

According to the IOM (2004: 60) a skilled migrant is a «migrant worker who, because of his/her skills, is usually granted preferential treatment regarding admission to a host country (and is therefore subject to fewer restrictions regarding length of stay, change of employment and family reunification)». A skilled migrant is also referred as a “qualified national”, i.e., a migrant worker who meets the skill demands of the host country. The IOM (2008: 494), further defines the international migration of a skilled worker as the cross border movement of a person who has a «tertiary level of education or occupational experience, the level of qualifications typically needed to practice a (highly-skilled) profession». Skilled migration is therefore closely related to, and as well generates, brain drain, which is the «emigration of trained and talented persons from the country of origin to another country resulting in a depletion of skills resources in the former» (IOM, 2008: 492).

Based on the above definitions, therefore, migration of skilled workers is closely related to higher education. Countries that face higher rates of skilled migration record higher losses to their investment in education, while those that attract them record net gains. However, there is an international competition for the skilled workers, and for that reason, these category of people are highly mobile. According to the Committee on Development and Intellectual Property (CDIP) (2013), a lot of inventors are migrants, and African and the Caribbean countries are the most affected by the brain drain of inventors whereas the OECD countries, particularly United States, Germany, Japan and the UK are the great winners.

Therefore, due to the important contribution that skilled migrants can make to the economy of a country, it is these category of migrants that destination countries want, and for that reason, they use direct and indirect measures such also relaxed visa requirements and application procedures, long-term resident permits, attractive salaries, post-graduate schol-

arships, and joint research projects to attract them. Higher educational and research institutions and multinational companies are the agents often used by states to facilitate their recruitment. On the other hand, most migrant sending countries wish their skilled professionals would stay, as their emigration has a negative rippling effect on development.

Nature and Trends of Ghanaian Migration

Ghana is one of the leading migrants sending countries from West Africa to Western countries. It experienced a sharp transition from a migrant receiving to a migrant sending country during the 1970s as a result of deteriorating socio-economic and political conditions. Most of the early emigrants went to neighboring West African states, particularly Nigeria and Ivory Coast. However, during the 1980s considerable migration movements from Ghana to Western Europe, North America, East Asia and the Middle East began (Agyeman and Setrana, 2014; Anarfi *et al.*, 2003). The mass expulsion of over two million Ghanaian migrants from Nigeria in 1980 and 1985, increased armed conflict within the West African region, the forced return of Ghanaian emigrants in neighboring states (Dekker, 1995), the development of migratory routes along the Sahara desert as well as family reunification played an important role behind the extra-continental migration (Agyeman and Fernandez, 2015). As a result, important Ghanaian diaspora communities have developed in cities like New York, Toronto, Hamburg, London, and Amsterdam and in small towns and villages in northern Italy (Agyeman and Setrana, 2014).

Ghanaian migrants are generally made up youth of both sexes. They come from all social classes ranging from the uneducated, primary and middle school leavers to highly qualified professionals including university staff, health professionals, engineers, security personnel and administrators.

Since the late 1990s, there have been several efforts to estimate the real volume of Ghanaian migrants overseas. Using visa statistics from foreign embassies in Ghana, census data from few countries and other data sources, Twum-Baah (2005) calculated that as of 2003, there were approximately 1.5 million persons of Ghanaian origin resident outside Ghana. According to his estimates, about 1 million, representing two-thirds of the total lived in the ECOWAS region, and approximately 310,977 and 150,172 lived in Europe and North America respectively. However, the IOM (2009) observed that this estimate excluded Ghanaians living in the Gulf States and Asia. In a recent publication Agye-

man and Setrana (2014), drawing on data from the Ghana Statistical Services, the World Bank, and statistical services sources of some host nations, argued that since the mid-1980s, Ghanaian migration has shifted from (neighbouring) African nations to European and North American destinations. Table 1 indicates the major non-African destinations of Ghanaian migrants.

Table 1. Ghanaians residing in non-African countries (2013)

Country	Total	Sex	
		Male	Female
Australia	4,572	2,470	2,102
Austria	2,211	1,260	951
Belgium	3,226	1,626	1,600
Canada	22,211	10,608	11,603
Denmark	1,844	1,056	788
France	6,710	3,161	3,549
Finland	1,139	808	331
Germany	23,719	9,874	13,845
Italy	52,914	31,100	21,814
Ireland	1,265	559	706
Japan	1,891	–	–
Norway	2,035	–	–
Netherlands	14,175	6,946	7,229
Spain	15,533	12,602	2,931
Sweden	2,318	1,352	966
Switzerland	2,733	1,340	1,393
UK	81,917	39,641	42,276
USA	149,596	78,374	71,222

Source: Agyeman and Setrana, 2014.

The Dimension of Skilled Emigration from Ghana

Majority of Ghana's skilled emigrants are professionals of the health sector (medical doctors, physicians, nurses, laboratory technicians) who

migrate principally to the UK, the USA and Canada (Pillinger, 2011; Anarfi *et al.*, 2010). Another important group is composed of staff of Ghana's tertiary education institutions, particularly the universities (Manu *et al.*, 2005). Majority of Ghana's university professors left the shores of the country from the 1970s due to military dictatorships and poor working conditions. A lot of them were professors who had received postgraduate education from overseas, therefore it was easier for them to return to the countries where they had received training before. Majority went to the OECD countries, particularly the UK, USA, Canada, and Germany. In addition to these two key groups, there are also senior administrators, technicians and engineers of the oil sector, chartered accountants, bankers and some members of Ghana's security agencies who are sought by other African countries, multinational companies and international organizations, particularly the UN and its agencies.

However, in the absence of a reliable data, various techniques have been used to offer an approximation of the nature and volume of skilled migration from Ghana. Some studies have focused on staff attrition in some employment sectors, whereas others have based on the skill level of Ghanaian migrants in some OECD countries to estimate the number of Ghanaian skilled migrants overseas. Another approach, particularly taken by Dovlo and Nyanator (2003), measure the level of emigration in the health sector based on counts of health professionals at post in relation to the number that graduates from educational institutions in Ghana each year.

In a work by Takyiwaa Manu *et al.* (2005) already cited, which focused on skilled migration in the education sector, it was estimated that vacancy levels in tertiary institutions in Ghana ranged from 63 to 75 percent. The study used various data sources including National Council for Tertiary Education statistics, reports and statistical data of various tertiary institutions on the number staff at post and staff vacancies. Dovlo and Nyanator (2003) study of emigration level in the health sector also measure the number of students graduating from University of Ghana Medical School (UGMS) in each year from 1985 to 1994 and those at post each year within the same period. Their method «included using classmates to recall the whereabouts of their colleagues». They estimated that over 50 percent of medical doctors who graduated from the UGMS within the period under study had migrated. They showed that there was 50 to 70 percent rate of migration within 4.5 to 9.5 years after graduating. These findings have been corroborated by a more recent study that has shown that between 20 to 50 percent of tertiary educated Ghanaians live overseas (Bhargava *et al.*, 2010).

Several push and pull factors account for this migration. Among the push factors are Ghana's education system which is based on the Western education model and, thus, produces not only for local needs but for the global market and needs as well. Beside, Ghanaian educated youth are very much exposed to Western culture. This has made the issue of relative deprivation a strong motivation factor to emigrate as most Ghanaian professionals often compare their salary level with their counterparts in other countries. For example, it is claimed that some Ghanaian nurses say their counterparts in Canada and Australia earn eleven times what they take in Ghana (Pillinger, 2011). Moreover, poor working conditions, lack of opportunities for professional development, slow promotion, and in recent times, lack of employment opportunities for increasing numbers of tertiary educated graduates as well delayed payment of salaries for certain categories of public sector employees constitute key factors for skilled emigration. In a recent work to determine the migration intention of medical students in various medical schools in Ghana, Eliason *et al.* (2014) also found that the introduction of fee paying in medical schools was a key motivating factor for the intention to migrate after graduating in order to reap greater returns on their investment in education.

The unpopular IMF and World Bank instructed structural adjustment and economic recovery programs that Ghana has adopted since the 1980s leading to retrenchment of public sector employees and putting embargos on hiring in the public sector has also accounted for skilled emigration. The pull factors include opportunities for postgraduate studies, higher salaries, better working conditions and family ties.

The Linkage Between Education, Employment and Skilled Emigration

Due to reforms in Ghana's education sector since the 1980s, increased participation of the private sector in education and establishment of more tertiary education institutions, enrolment levels in higher education has increased astronomically (Morley and Leach, 2009; Girdwood, 1999). Since the 1990s, the number of public Universities has increased from 3 to 9 and over 30 private Universities have developed in the country over the period (Morley and Leach, 2009).

In addition, government social intervention policies such as the school feeding program, provision of free school uniforms and computers, and free public transports service for school children have also ensured higher enrolment levels in primary and secondary school education than before (Atta and Manu, 2015).

However, despite increases in enrolment levels at all levels of Ghana's education and an average of 8.2% GDP growth rate from 2006-2013, the labor market expansion rate has remained at just 4% (Baah-Boateng and Baffour-Awuah, 2015). Additionally, over 80% of employment largely occurs in the informal sector. Furthermore, only 26% of Ghana's labor force has gainful employment as shown in table 2.

Table 2. Employment and Unemployment Trends and Structure (%)

Indicator	2006	2010	2013	2040
Working age population	13.30	15.21	15.92	33.61
Labour Force	9.43	10.88	12.30	27.91
Employment (millions)	9.14	10.24	12.04	
Economic Sector				
Agriculture	54.9	41.6	44.7	
Industry	14.2	15.4	14.4	
Manufacturing	11.4	10.8	9.1	
Mining & quarrying	0.7	1.1	1.6	
Elect., gas, streams, etc	0.2	0.2	0.2	
Water supply, sewerage, etc	0.1	0.2	0.2	
Construction	1.8	3.1	3.3	
Service	30.9	43.0	40.9	
Trade	18.0	18.9	19.5	
Other service	12.2	24.1	21.4	
Institutional sector				
Public	5.7	6.4	5.9	
Private	7.0	6.1	6.1	
Informal	87.3	86.2	88.0	
Employment type				
Gainful employment	22.0	23.1	26.3	
Vulnerable employment	75.5	71.5	68.6	

Indicator	2006	2010	2013
Non-working			
Unemployment rate (15+)	3.1	5.8	5.2
Youth Unemployment rate	6.6	12.9	10.9
Rate of joblessness	12.9	12.6	14.8

Source: Baah-Boateng and Baffour-Awuah, 2013.

Moreover, youth unemployment rates are very high (Baah-Boateng and Baffour-Awuah, 2015). Therefore, while there appears to be skill shortage in Ghana's employment sector with the working age-population with university education constituting less than three percent of the total workforce, as shown in table 3, there seem to be fewer opportunities for those with higher education.

Table 3. Education Level of Working-Age Population (%), 2013

Level of education	Work- ing-age pop.	Agricul- ture	Manufac- turing	Tour- ism	Trade
None	22.6	38.2	18.3	20.6	18.6
Kindergarten	10.6	14.3	9.8	13.1	10.9
Basic education	48.0	42.4	58.5	49.8	43.3
Secondary education	10.9	4.2	8.1	10.5	12.0
Voc./Tech./commercial	2.4	0.6	3.3	4.4	5.0
Teacher/nursing/HND	1.5	0.3	0.3	0.0	2.9
Polytechnic	1.3	0.2	1.1	1.2	0.4
University	2.8	0.2	0.7	0.5	1.0

Source: Baah-Boateng and Baffour-Awuah, 2013.

In the light of the above situation, it is clear that at any exit point in Ghana's education ladder, there is surplus labor for which migration is the viable option to gain access to a gainful employment.

Ghana runs a 2-6-3-3-4 education structure, representing two years of pre-school or kindergarten, six years of primary school education, three years of junior high school (JHS), three years of senior high

school (SHS), and four years of university education (eight years for those who go to medical school, and up to at least nine years for those who aspire to a PhD).

After pre-school, the first nine years constitute basic education, which is free and compulsory. In addition, students are exposed to various forms of skill development at this level (Baa-Boateng and Baffour-Awuah, 2015). This stage also constitutes the first terminal and exit point of some students. From here they may proceed to learn a trade to become mechanics, plumbers, drivers, masons, carpenters, as well as hairdressers and seamstresses particularly for women. On the other hand, they could proceed to the senior high school or to one of Ghana's public and private vocational and technical institutions to learn a profession. This also constitutes a second terminal point, and for those who terminate their education at, or before, this stage, their chances of getting access to the formal employment sector are very much limited. Most of them start their own businesses or migrate. Most of Ghanaian migrants who enter Europe through its southern maritime borders are of this group. Therefore, majority of Ghanaian migrants in Italy and Spain are of this category (Agyeman and Fernandez, 2015).

Those who proceed after secondary school or vocational and technical education can now receive higher education in one of Ghana's universities, polytechnics, nursing and teacher training colleges and professional institutions. It is this group that constitutes the highly skilled workers. And majority of those who migrate at this stage go to the USA, UK and other OECD country.

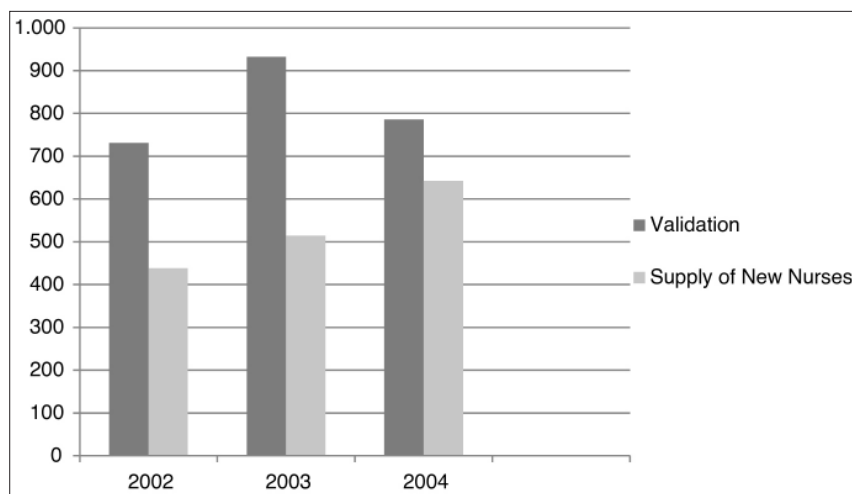
Government Migration Policy

Since the late 1990s, different governments in Ghana have designed policies and strategies to address migration issues affecting the country. Broadly, they could be grouped into four categories, namely: 1) those aimed at dissuading migration of skilled professionals in certain employment sectors; 2) those aimed at encouraging return of Ghanaians and people of African origin; 3) those aimed at mitigating the effect of brain drain by encouraging knowledge transfer, remittances, transnationalism and engagement with diaspora organizations; and 4) those aimed at managing immigration.

Policies that aim to dissuade emigration of skilled professionals have targeted principally the health and higher education sectors. Due to the high levels of brain drain, particularly in the health sector, there was a lot of effort to retain them. For example, between 2002 and 2005,

about 3,126 nurses and midwives sought validation of their certificates from the Nurses and Midwives Council of Ghana to migrate and nearly all went to the UK, USA and Canada where they are in strong demand (Pillinger, 2011). The rate of departure was far higher than supply rates from nursing training institutions as shown in the figure below. And in addition to that, it was rather the most experienced nurses who were leaving (Pillinger, 2011).

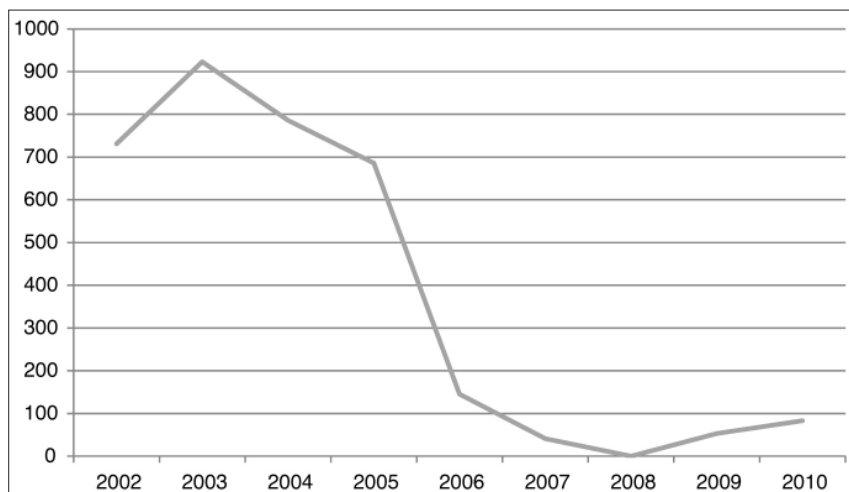
Figure 1. Supply and International Demand of Ghanaian Nurses



Source: Pillinger, 2011.

Therefore, policy measures that have been taken to discourage these migrants from leaving, particularly since 2006, include salary reforms with the introduction of the Single Spine Salary Structure (SSSS) in 2010, which led to substantial pay rise, payment of extra duty allowances, and social interventions such as car loans, free import duties, rent and housing allowances. In addition, bonding and a five-year compulsory service have been introduced for nurses. Since the introduction of these measures the rate of emigration, particularly among nurses has dropped to significant levels as shown in the figure below.

Figure 2. Emigration rate of Ghanaian Nurses between 2002 and 2010



Source: Own elaboration from Pillinger, 2011.

Ghana has been involved in a number of IOM return program to encourage return of its skilled professionals. In 1995 Ghana participated in the IOM program for Return and Reintegration of Qualified African Nationals sponsored by the European Union. The project's goal was to strengthen the capacity-building process of developing African states through facilitating return of qualified nationals. Other IOM projects that have targeted the Ghanaian diaspora are the MIDA Health Ghana Project II (2005-2007) and MIDA Health Ghana Project III (2008-2012) with sponsorship from the Dutch government. Their objective was to address the brain drain issue in Ghana's health sector by facilitating the temporary return of Ghanaian and African health professionals in the European Union to work in Ghana. The projects also offered opportunity to health workers in Ghana to do specialized training in healthcare institutions in the Netherlands (Buckle, 2006). In a similar manner, the MIDA Italy Pilot Project (2003/04) and MIDA Ghana/Senegal (2006/07) organized by Italy's Foreign Affairs Ministry with support from IOM aimed at assisting Ghanaian and Senegalese immigrants in Italy to start business enterprises in their home country, particularly, in the agricultural sector and the agro-processing industry.

Ghana government has also taken measures to engage the Ghanaian diaspora and all people of African descent, particularly African-Americans and Afro-Caribbean (Bump, 2006). In line with this objective

important political and legal instruments have been adopted since 2000. In 2000, Ghana's immigration law was reformed (2000 Immigration Act 573) to give people of African descent long-term residence rights and near-citizenship settlement status in Ghana through the introduction of the "Right of Abode" residence status. Government has also taken measures to offer free lands and lifetime visa for this group of persons who decide to relocate and invest in Ghana. Ghana's tourism ministry has been given the mandate to persuade African-Americans and people of African origin to visit, settle and invest in Ghana (Agyeman and Setrana, 2014; IOM, 2009). The two main festivals – Emancipation Day Celebration and PANAFEST – organized respectively every year and every other year by this Ministry are measures to attract these group of people to Ghana. Additionally, the citizenship law has been reformed to give dual citizenship status to Ghanaian migrants who have lost the Ghanaian citizenship as a result of naturalizing in the immigration country. In 2007 the electoral law was amended (The Representation of People's Amendment Act – Act 669) to encourage Ghanaian emigrants to participate in Ghana's political activities (this law has yet to take effect). In 2014, a Diaspora Affairs Bureau was established with the Ministry of Foreign Affairs and Regional Integration to liaise with Ghanaian migrant organizations overseas (Agyeman and Setrana, 2014).

Challenges of State Intervention to Control Skilled Migration

In spite of government effort to retain its skilled professionals, it appears that at the moment it lacks the capacity to do so due to macro-economic challenges that the country has been facing since 2013. In 2014, inflation rates were around 14% and since 2013, government claims it is unable to sustain the SSSS. Government has gone to seek IMF bailout since the beginning of 2015. As one of IMF conditions, government is supposed to drastically reduce its wage bill. The hiring of trained teachers and nurses and other public sector workers has drastically slowed, and the newly recruited have to work several months without pay. In addition, some social intervention policies previously introduced to serve as incentive for workers in the health and educations sectors have been abrogated. For example, government has canceled free import duty privileges to highly skilled public servants since January, 2014. There is also increasing industrial unrest by public servants claiming better working conditions and salary arrears. Now it appears that it is rather the skilled migrants that are asserting their right not to migrate.

Conclusion

There is a stiff competition for skilled/highly educated workers all over the world. Skilled/highly educated professionals migrate largely for financial/economic reasons, but in more recent times, lack of employment opportunities against increasing enrolment in tertiary education as well as fee payment are key incentives for migration. Ghana's adoption of the SSSS leading to higher salary levels as well as social interventions have shown to have a positive effect to keep the highly skilled workers at home. However, due to macro-economic challenges, government is unable to sustain its own policies. Additionally, while participation in higher education has gone up astronomically due to educational reforms and fast increase in the number of higher educational institutions, the labor market has not been able to expand to match the pace of labor supply in spite of higher GDP growth rates. It appears, therefore, that migration will continue to be a viable livelihood option for the highly skilled that are in high demand elsewhere.

References

- Agyeman, Edmond A.; Fernandez, Mercedes G. (2015). Connecting Return Intentions and Home Investment: the Case of Ghanaian Migrants in Southern Europe. *Journal of International Migration and Integration*, DOI: 10.1007/s12134-015-0432-2.
- Agyeman, Edmond A.; Setrana, Mary B. (2014). Human Mobility in Ghana. In Fabio Baggio (Ed.), *Africans on the Move: Human Mobility in Ghana, Nigeria, Angola and South Africa* (13-69). Cape Town: SIHMA.
- Anarfi, John; Quartey, Peter; Agyei, John (2010). *Key Determinants of Migration Among Health Professionals in Ghana*. Accra: Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.
- Anarfi, John; Kwankye, Stephen; Ababio, Ofuso-Mensah; Tiemoko, Richmond (2003) *Migration from and to Ghana: A Background Paper*. Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Working Paper Series, Working Paper C4, Sussex: Sussex University.
- Anarfi, John; Awusabo-Asare, Kofi; Nsawah-Nuamah, Nicholas N. N. (1999). *Push and Pull Factors in International Migration. Country Report: Ghana*, Eurostat Working Papers. Accra: ISRS, University of Ghana.
- Atta, Prince J.; Manu, Jacob (2015). Ghana School Feeding Program: A Retrospective Review. *International Journal of Innovative Research and Development*, 4, 8: 402-410.
- Baah-Boateng, William; Baffour-Awuah, Daniel (2015). *Skills Development and Economic Transformation in Ghana*. Accra: African Center for Economic Transformation.
- Bhargava, Alok; Docquier, Frederic; Moullan, Yasser (2010). *Modeling the Effect of Physician Emigration on Human Development*. Available at http://siteresources.worldbank.org/INTINTERNATIONAL/Resources/1572846-1283439445793/7368291-1283443649876/BDM_MPS.pdf. Last visited on Monday, October 6, 2015.
- Buckle, Conrad (2006). *MIDA Ghana Health Project: Chag Trauma Care Initial Assessment*. MIDA-IOM and NCHS Ghana.
- Bump, Mica (2006). Ghana Searching for Opportunities at Home and Abroad. Downloaded on Monday May 19, 2010 from: <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=381>.
- Committee on Development and Intellectual Property (CDIP) (2013). *Study On Intellectual Property and Brain Drain – A Mapping Exercise*. Geneva: World Intellectual Property Organization.
- De Haas, Hein (2006). *Engaging Diasporas: How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of origin countries*. Oxford: James Martin 21st Century School, University of Oxford.
- Dekker, Rein (1995). Forced Homecoming: Ghanaians' Resettlement in their Rural Hometown: A Case Study. *International Migration*, 33, 1: 115-125.
- Delgado-Wise, Raul (2014). A Critical Overview of Migration and Development: The Latin American Challenge. *Annual Review of Sociology*, 40: 643-663
- Dovlo, Delanyo (2007). Migration of Nurses from Sub-Saharan Africa: A Review of Issues and Challenges. *Health Services Research*, 42, 3: 1373-1388.

- Dovlo, Delanyo; Nyongator, Frank (1999). Migration by Graduates of the University of Ghana Medical School: A preliminary rapid appraisal. *Human Resources for Health Development Journal*, 3, 1: 40-51.
- Dustmann, Christian; Mestres, Josep (2008). *Remittances and Temporary Migration*. Centre for Research and Analysis of Migration, Discussion Paper 09/09. London: University College of London.
- Eliason, Sebastian; Tuoyire, D. A.; Awusi-Nti, C.; Bockarie A. S. (2014). Migration Intentions of Ghanaian Medical Students: The Influence of Existing Funding Mechanisms Of Medical Education (“The Fee Factor”). *Ghana Medical Journal*, 48, 2: 78-84.
- Galor, Oded; Stark, Oded (1990). Migrants’ Savings, the Probability of Return and Migrants’ Performance. *International Economic Review*, 31, 2: 463-467.
- Girdwood, Alison (1999). *Tertiary Education Policy in Ghana. An Assessment: 1988–1998*. Washington, DC: World Bank.
- IOM (2009). *Migration in Ghana: A Country Profile*. Geneva: IOM.
- IOM (2008). *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. Geneva: IOM.
- IOM (2004). *Glossary on Migration*. Geneva: IOM.
- Manu, Takyiwaa; Asante, Richard; Djangmah, Jerome (2005). The Brain Drain in the Higher Education Sector in Ghana. In Takyiwaa Manu (Ed.), *At home in the World? International migration and Development in Contemporary Ghana and West Africa* (250-276). Accra: Sub-Saharan Publishers.
- Morley, Louise; Leach, Fiona; Lugg, Rosemary (2009). Democratizing higher education in Ghana and Tanzania: Opportunity structures and social inequalities. *International Journal of Educational Development*, 29: 56-64.
- Nyongator, Frank; Dovlo, Delanyo (2005). The Health of the Nation and the Brain Drain in the Health Sector. In Takyiwaa Manu (Ed.), *At home in the World? International migration and Development in Contemporary Ghana and West Africa* (227-249). Accra: Sub-Saharan Publishers.
- Ozden, Caglar; Schiff, Maurice (2006). *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*. Washington DC: The World Bank.
- Pillinger, Jane (2011). *Quality Healthcare and People on the Move. Ghana National Report*. Ferney Voltaire: Public Services International.
- Quartey, Peter; Kwakye, Evelyn (2008/2009). The Net Benefit of Migration: The Case of Migrant Nurses from Ghana To The United Kingdom. *Ghana Social Science Journal*, 5 and 6, 1 and 2: 62-83.
- Saxanian, AnnaLee (2006). *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*. MA: Harvard University Press.
- Thomas-Hope, Elizabeth (1999). Return Migration to Jamaica and its Development Potential. *International Migration*, 37, 1: 183-207.
- Twum-Baah, Kwaku (2005). Volume and Characteristics of International Ghanaian Migration. In Takyiwaa Manu (Ed.), *At home in the World? International migration and Development in Contemporary Ghana and West Africa* (55-77). Accra: Sub-Saharan Publishers.

Tra rischio e tutela

I minori stranieri non accompagnati

GIOVANNI GIULIO VALTOLINA
g.valtolina@ismu.org
Fondazione ISMU, Milano

In recent years, the unaccompanied minors have become a stable component of the migration flow towards the EU, especially those fleeing from war contexts. Yet the literature on unaccompanied minors is – to date – still very limited and not exhaustive, unlike the literature on other groups of migrant minors, such as those migrating with their families or asylum seekers. The risk factors analysis is the perspective to which scholars have devoted most attention internationally. With respect to the UAM (Unaccompanied minors) condition, researchers substantially agree in deeming these minors at high psychosocial risk. Separated from family and from home country, they experience journeys very often punctuated by violence and deprivations, as well as difficulties in integrating in the new social context. After drawing a quantitative framework of the phenomenon in the EU countries, the paper presents the results of a qualitative research about the foremost critical issues on this topic. The failure of a European shared approach and the lack of durable solutions emerge as the most notable.

Parole chiave: minori, minori non accompagnati, Europa, politiche per l'accoglienza, integrazione

Introduzione

I più recenti dati riguardanti i minori stranieri non accompagnati (MSNA) indicano che tale fenomeno è divenuto, negli ultimi anni, una componente sempre più stabile dei flussi migratori verso l'Europa, soprattutto per quanto riguarda quei minori che fuggono da zone di guerra.

Si tratta di minori che giungono in Europa, e in Italia, per ragioni diverse: fuggono da conflitti, povertà, catastrofi naturali, discriminazioni o persecuzioni. Molto spesso sono le stesse famiglie a spingerli a migrare, nella speranza di una vita migliore oppure nel tentativo di

inviarli presso familiari che già si trovano in qualche Stato dell'Unione europea. Tuttavia, proprio perché giunti sul territorio europeo senza una rete parentale di assistenza e di cura, i MSNA risultano più vulnerabili e maggiormente esposti al rischio di marginalità sociale, sfruttamento, tratta di esseri umani. Per questa ragione, a tale tipologia di minori è stata dedicata una particolare attenzione nella disciplina dell'Unione Europea e in quella italiana¹.

L'Unione Europea ha affrontato il tema dei MSNA nell'ambito della sua agenda in materia di immigrazione. A tal riguardo, il Programma di Stoccolma in materia di giustizia, libertà e sicurezza, per il periodo 2010-2014, ha dedicato uno specifico capitolo ai MSNA, quale «gruppo particolarmente vulnerabile cui va prestata speciale attenzione con risposte apposite, in particolare nel caso dei minori a rischio»². Fra le questioni su cui concentrarsi, sono state annoverate lo scambio di informazioni e di migliori prassi, il contrasto alla tratta di minori, la cooperazione con i paesi d'origine, l'accertamento dell'età, l'identificazione e il rintracciamento della famiglia. Alla luce di tale quadro, la Commissione europea ha quindi approvato il piano d'azione 2010-2014 sui MSNA³, con l'obiettivo di sviluppare politiche e strumenti adeguati per garantire in tutti gli Stati dell'Unione la protezione dei MSNA e l'individuazione in tempi brevi di soluzioni durature. Il piano d'azione ha cercato di definire un approccio comune al fenomeno, fondato principalmente su tre linee d'azione: accoglienza e garanzie procedurali negli Stati membri dell'Unione europea; prevenzione della tratta e della migrazione a rischio; ricerca di soluzioni di lunga durata, non transitorie o emergenziali. Nello specifico, il piano d'azione ha ribadito alcuni principi base, tra cui la necessità che l'interesse superiore del minore rappresenti la considerazione preminente per ogni atto concernente i minori non accompagnati (Biondi Dal Monte, 2014). Nel merito, è stata evidenziata la necessità di compiere ogni possibile sforzo per creare

¹ Può essere utile ricordare che l'art 19, comma 2, del T.U. Imm. prevede che «non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi». Il divieto di espulsione, nella fattispecie prevista per i minori stranieri non accompagnati, può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato. Tale principio è ribadito anche dall'articolo 1, comma 2 del D.P.C.M. n. 535/1999, ai sensi del quale è considerato «minore straniero non accompagnato» colui che si trovi per qualsiasi causa – e dunque a prescindere dalle modalità di ingresso – sul territorio dello Stato.

² Cfr. punto 6.1.7 del Programma di Stoccolma «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini» (2010/C 115/01).

³ Cfr. Comunicazione 6 maggio 2010 COM(2010)213 final. Consultabile su: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:j10037&from=EN>.

un contesto in grado di consentire al minore di crescere nel suo paese di origine con buone prospettive di sviluppo personale e di vita dignitosa. A tal fine assumono un ruolo fondamentale le indagini familiari, finalizzate a verificare l'esistenza di una rete parentale nel paese di origine o in un paese terzo (IOM Rome Mission, 2014).

Le dimensioni del fenomeno

Cercare di dare una descrizione anche solo quantitativa a questo fenomeno è un compito assai arduo, perché la stessa definizione utilizzata per identificarli non include tutte le diverse componenti di questo eterogeneo gruppo di minori. Secondo la legislazione italiana, infatti, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato deve intendersi «il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano»⁴. Da questa definizione restano esclusi i minori non accompagnati che fanno richiesta di asilo politico, che invece entrano a far parte di un differente gruppo, e i minori non accompagnati che hanno la cittadinanza di un paese membro dell'Unione europea, che non compaiono in alcun database.

A rendere ancor più difficoltoso il compito di quantificare questo fenomeno si aggiunge la questione dei cosiddetti “irreperibili”, MSNA, cioè, che dopo essere stati presi in carico dalle istituzioni del paese in cui sono stati identificati e collocati in una comunità o in una famiglia affidataria fuggono e fanno perdere le loro tracce, rendendo così impossibile sapere precisamente dove si trovino e cosa facciano. Nel migliore dei casi, queste fughe sono finalizzate a raggiungere familiari presenti in un altro paese dell'Unione europea (Valtolina e Colombo, 2012), mentre nel peggiore questi minori finiscono vittime della tratta o della criminalità organizzata.

Per la comprensione e la gestione di tale fenomeno, la necessità di avere un quadro preciso e circostanziato delle reali presenze sul territorio nazionale ed europeo continua dunque ad essere una delle sfide più impegnative.

Il fatto che, nei Paesi dell'Unione europea, i MSNA siano considerati un gruppo non omogeneo e che facciano quindi riferimento a diverse istituzioni nazionali, significa che non si è in grado di avere, ad oggi,

⁴ Art. 1, comma 2, D.P.C.M. n. 535/1999.

l'esatta dimensione del fenomeno, e molti di questi minori seguono gli stessi percorsi di invisibilità dei migranti adulti irregolari. Le uniche statistiche di cui siamo in possesso sono quelle relative a coloro che fanno richiesta di asilo e a coloro che ricevono un regolare permesso di soggiorno in quanto minori, mentre non si hanno dati certi sui minori non accompagnati cittadini di paesi membri dell'Unione europea, sui minori vittima di tratta e sui minori che migrano irregolarmente, senza farsi identificare. Occorre però segnalare che sono stati comunque fatti notevoli passi avanti negli ultimi anni a questo riguardo. Eurostat – l'ufficio statistico dell'Unione Europea⁵ – ad esempio, ha cominciato a raccogliere dati riguardanti anche i MSNA che ricevono un permesso di soggiorno pur non avendo fatto domanda di asilo o che lo ricevono anche senza essere stati vittime di tratta; ciò contribuisce a restituire almeno un primo scenario sulle caratteristiche e sulle dinamiche delle migrazioni dei minori non accompagnati non richiedenti asilo. E facendo riferimento specificamente a Eurostat, andiamo ora a presentare i dati, secondo le diverse tipologie di minori non accompagnati.

I minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo

Si tratta, come abbiamo appena visto, di un gruppo che comprende i MSNA che ricevono un regolare permesso di soggiorno, senza aver fatto però domanda di asilo politico e senza essere vittime di tratta, ma semplicemente in virtù della loro condizione di minori. Molto scarni sono i dati disponibili per quanto riguarda questi minori e sono riconducibili essenzialmente alle rilevazioni compiute da Eurostat e dall'European Migration Network⁶ (EMN).

Relativamente al 2013, ultimo anno di cui sono disponibili i dati, l'European Migration Network (2015) rileva la presenza di 12.270 MSNA non richiedenti asilo nei 28 paesi dell'UE, con la maggiore concentrazione di tale tipologia di MSNA in Italia, con 8.461 minori (il 67,6% di tutti i MSNA presenti nell'UE), e, con numeri decisamente

⁵ Vedi ec.europa.eu/eurostat.

⁶ L'European Migration Network (www.emn.europa.eu) è una rete finanziata dall'Unione europea, istituita nel 2008, allo scopo di fornire informazioni aggiornate, oggettive, affidabili e comparabili in materia di immigrazione e asilo alle istituzioni dell'Unione europea, nonché alle autorità e alle istituzioni degli Stati membri dell'Unione, nell'intento di contribuire alla costituzione di una politica europea comune in materia di immigrazione e asilo. La rete EMN è coordinata dalla Commissione Europea, sotto la responsabilità della Direzione Generale per gli Affari Interni e in collaborazione con i vari Punti di Contatto Nazionali, istituiti in ciascuno Stato membro, e con il governo norvegese.

inferiori, in Spagna, con 2.165 minori (il 17,0% del totale), e in Belgio, con 1.682 minori (il 13,2% del totale). Solo in altri otto paesi dell'Unione europea viene rilevata la presenza di tale tipologia di MSNA, seppur con numeri ridottissimi: Croazia, Slovacchia, Cipro, Ungheria, Lituania, Romania, Polonia ed Estonia.

Per quanto riguarda il numero di permessi di soggiorno rilasciati nei 28 paesi dell'Unione europea ai MSNA non richiedenti asilo, i dati disponibili più recenti sono quelli rilevati da Eurostat, relativi al 2013, e la cui serie storica comprende soltanto l'ultimo quadriennio (2010-2013), come si rileva dalla tabella 1.

Tabella 1. Numero di permessi di soggiorno rilasciati a MSNA non richiedenti asilo nei paesi dell'Unione europea – EU28. Valori assoluti (2010-2013)

	2010	2011	2012	2013
Unione europea (28 paesi membri)	3.581	4.467	4.965	3.980
Italia	2.278	3.345	3.871	3.114
Spagna	819	750	579	375
Svezia	67	66	215	196
Finlandia	262	152	166	161
Portogallo	7	5	8	53
Olanda	20	17	0	29
Belgio	72	61	62	27
Danimarca	46	61	28	14
Ungheria	10	10	8	8
Cipro	–	–	26	–
Slovacchia	–	–	2	3

Fonte: Elaborazione Ismu su dati Eurostat.

Secondo Eurostat sono dunque 3.980 i MSNA che, nel 2013, hanno ottenuto un regolare permesso di soggiorno nei 28 paesi dell'Unione Europea, la maggior parte dei quali – il 78,2%, pari a 3.114 minori – in Italia. Il restante 21,8% di permessi è stato rilasciato solo in altri 10 paesi dell'Unione europea, con il maggior numero di essi in Spagna (375), Svezia (196) e Finlandia (161). È interessante rilevare come si evidenzia una contrazione nel numero di permessi rilasciati nel 2013, a fronte di un costante aumento registrato nel triennio precedente: dai 3.581 del 2010 ai 4.965 del 2012, per poi scendere ai 3.980 del 2013.

I minori non accompagnati richiedenti asilo

Negli ultimi anni, il numero dei MSNA richiedenti asilo⁷ ha mostrato una rapida e continua crescita nei 28 paesi membri dell'Unione europea, per giungere, nel 2014, alla cifra di 23.055 richieste, il doppio rispetto al numero di richieste del 2008. Occorre però precisare che la proporzione dei MSNA tra i migranti richiedenti asilo – nello stesso arco di tempo – è diminuita, passando dal 5% del 2008 al 3,7% del 2014 (Tabella 2).

Tabella 2. Numero di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nei paesi membri dell'Unione europea – EU28. Valori assoluti (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Maschi	9.340	10.115	8.485	9.655	10.490	10.655	19.845
Femmine	2.055	2.090	2.125	2.035	2.075	2.070	3.210
Totale	11.395	12.205	10.610	11.690	12.565	12.725	23.055
% di incremento rispetto al 2008	–	7,1	- 6,9	2,6	10,3	11,7	102,3
% di incremento annuale	–	7,1	- 13,1	10,2	7,5	1,3	81,2
Numero di maschi ogni 100 femmine	455	484	399	474	506	515	618
% di maschi sul totale dei MSNA richiedenti asilo	82,0	82,9	80,0	82,6	83,5	83,7	86,1
% di MSNA tra i richiedenti asilo	5,0	4,6	4,1	3,8	3,7	2,9	3,7

Fonte: Elaborazione Ismu su dati Eurostat del 14.5.2015.

Oltre a caratterizzarsi per una preponderante percentuale di maschi (86,1% nel 2014), la popolazione dei MSNA richiedenti asilo si contraddistingue anche per la prevalente età anagrafica compresa tra i 16 e i 17 anni (64,9% nel 2014), come si può rilevare nella tabella 3.

⁷ Secondo la definizione utilizzata da Eurostat, gli «asylum applicants considered to be unaccompanied minors» sono tutti quei minori che richiedono una protezione internazionale all'autorità dello Stato in cui si trovano, senza avere familiari adulti presenti sul territorio nazionale, a cui fare riferimento al momento della richiesta.

Tabella 3. Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nei paesi membri dell'Unione europea – EU28. Percentuale per età anagrafica (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Minori di 14 anni	10,9	10,3	9,7	10,6	9,7	10,2	9,7
14 - 15 anni	23,4	26,9	24,1	23,4	22,5	21,6	24,9
16 - 17 anni	54,7	56,7	62,0	62,8	66,1	67,0	64,9
Età sconosciuta	11,1	6,1	4,3	3,2	1,7	1,2	0,5

Fonte: Elaborazione Ismu su dati Eurostat del 14.5.2015.

I paesi d'origine di questi minori sono moltissimi, 95 secondo i dati pubblicati da Eurostat⁸. La maggior parte di loro proviene però dall'Afghanistan (25% nel 2014), dall'Eritrea (15.7%) e dalla Siria (13.3%), come si rileva dalla tab. 4. Da segnalare il notevole incremento, nel 2014, dei MSNA richiedenti asilo in un paese dell'Unione europea provenienti dal Gambia (+421% rispetto al 2013), dall'Eritrea (+396%), dalla Siria (+198%) e dall'Afghanistan (+75%), anche se, in valore assoluto, i minori afgani rimangono i più numerosi, con 5.790 MSNA richiedenti asilo.

Tabella 4. Principali paesi d'origine dei MSNA richiedenti asilo nei paesi dell'Unione europea – EU28. Valori assoluti (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Afghanistan	3.225	4.595	3.945	5.245	5.245	3.310	5.790
Eritrea	505	410	325	250	250	730	3.620
Siria	105	75	110	155	395	1.030	3.070
Somalia	1.270	1.800	1.200	645	960	1.580	2.180
Gambia	50	85	45	55	105	205	1.065
Albania	95	95	55	165	335	560	790
Apolidi	60	50	70	70	90	350	650
Marocco	45	65	75	125	300	525	600
Nigeria	285	330	200	145	140	145	400
Iraq	1.730	825	555	415	320	200	375
Mali	10	10	15	105	230	170	370
Senegal	10	20	25	35	45	85	315

⁸ Aggiornamento dati al 14 maggio 2015.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Egitto	15	20	25	30	70	180	305
Bangladesh	120	80	70	105	135	195	295
Algeria	110	150	175	200	350	335	280
Altri	4.040	3.540	3.710	3.930	3.535	3.055	2.940

Fonte: Elaborazione Ismu su dati Eurostat del 14.5.2015.

Per quanto riguarda i paesi di destinazione dei MSNA richiedenti asilo, alcuni paesi dell'Unione europea risultano particolarmente attrattivi per questa specifica tipologia di minori migranti.

Circa la metà di questi minori sceglie la Germania o la Svezia come paese d'approdo in cui presentare la domanda di protezione internazionale, ma anche l'Italia, l'Austria e il Regno Unito evidenziano un elevato numero di richieste d'asilo.

È interessante sottolineare però che, se nel periodo tra il 2008 e il 2014, la Germania, la Svezia e l'Italia hanno progressivamente incrementato la loro attrattività (tabella 5), il Regno Unito ha visto ridursi notevolmente il numero dei MSNA richiedenti asilo: dai 4.285 del 2008 (il 36,6% di tutti i MSNA richiedenti asilo in UE) ai 1.860 del 2014 (l'8,1% del totale).

Tabella 5. Principali paesi di destinazione in Europa dei MSNA richiedenti asilo. Valori assoluti (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unione Europea (28 paesi membri)	11.700	12.225	10.620	11.695	12.545	12.730	23.075
Belgio	470	710	860	1.385	975	420	475
Bulgaria	15	10	20	25	60	185	940
Repubblica Ceca	35	10	5	10	5	0	5
Danimarca	300	520	410	270	355	350	820
Germania	765	1.305	1.950	2.125	2.095	2.485	4.400
Irlanda	100	55	35	25	25	20	30
Grecia	295	40	145	60	75	325	440
Spagna	15	20	15	10	15	10	15
Francia	410	445	610	595	490	365	270
Croazia	–	–	–	–	70	55	10
Italia	575	420	305	825	970	805	2.505

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cipro	70	20	35	15	25	55	50
Lituania	–	5	10	10	5	–	5
Lussemburgo	–	10	20	20	15	45	30
Ungheria	175	270	150	60	185	380	605
Malta	20	45	5	25	105	335	55
Olanda	725	1.040	700	485	380	310	960
Austria	695	1.040	600	1.005	1.375	935	1.975
Polonia	375	360	230	405	245	255	185
Portogallo	5	–	5	5	10	55	15
Romania	55	40	35	55	135	15	95
Slovenia	20	25	25	60	50	30	65
Slovacchia	70	30	5	20	5	5	10
Finlandia	705	555	330	150	165	160	195
Svezia	1.510	2.250	2.395	2.655	3.580	3.850	7.050
Regno Unito	4.285	2.990	1.715	1.400	1.125	1.265	1.860
Norvegia	1.365	2.500	890	860	965	1.070	940
Svizzera	595	415	220	310	495	355	780
Totale	13.660	15.155	11.735	12.865	14.010	14.155	24.795

Fonte: Elaborazione Ismu su dati Eurostat del 14.5.2015.

La migrazione del minore come decisione familiare

Un significativo elemento che caratterizza – e determina – le traiettorie migratorie dei MSNA è il contesto familiare di provenienza. È in esso, infatti, che prende forma la decisione di migrare e si decide quale dei membri della famiglia dovrà partire (Zanfrini, 2012). Solitamente, tale contesto è contraddistinto da un relativo livello di disagio sociale e da una generale situazione di precarietà economica, condizione questa che produce una precoce responsabilizzazione degli adolescenti, chiamati esplicitamente a contribuire al sostentamento della propria famiglia. La soluzione più praticabile – per quanto radicale – appare dunque la migrazione, con la possibilità di sostenere economicamente la famiglia rimasta nel paese d’origine, attraverso le rimesse, e di costruirsi opportunità di lavoro e di formazione professionale impensabili nel paese d’origine. Il compito a cui sono chiamati questi adolescenti – per la maggior parte, come abbiamo visto più sopra, di età superiore

ai 14 anni – sancisce e concretizza comunque una dimensione presente in molti contesti culturali, il rapido passaggio cioè dall’infanzia all’età “adulta”, in cui farsi carico del proprio futuro, senza il diretto sostegno e la protezione dei genitori o di familiari adulti.

Nel caso di molti MSNA, la scelta della migrazione non solo è condivisa con la famiglia, ma è addirittura sostenuta dagli stessi genitori, che spesso aiutano anche concretamente il figlio a cercare e a contattare l’organizzazione che lo farà entrare clandestinamente in Italia. Come fanno notare diversi studiosi (Campani e Solimbeni, 2006; Kraler *et al.*, 2011; Valtolina, 2014), la decisione del figlio di partire viene vissuta dalla famiglia, a livello emotivo, con grande speranza e ottimismo, perché si costituisce come il primo passo di un cammino che porterà a grandi opportunità di miglioramento delle condizioni di vita e a un futuro migliore per tutti. Nell’ottica familiare, però, anche in casi come questi, dove la famiglia sostiene sia emotivamente sia concretamente la scelta migratoria, non sono assenti l’ambivalenza, il dolore e la preoccupazione per ciò che può accadere in ambienti lontani non solo geograficamente, ma soprattutto culturalmente. I sentimenti e le emozioni sono ovviamente molteplici e spesso ambivalenti: essi possono variare dalla paura di non rivedere più colui che parte all’orgoglio per avere un figlio che si fa carico dei problemi di tutta la famiglia; dal timore di come potrà cambiare il figlio nel paese d’immigrazione alla gioia di sapere che per lui inizia una nuova vita. In alcune culture, la reazione alla scelta del figlio di partire è condizionata da una serie di variabili quali, ad esempio, l’ordine di genitura, le condizioni economiche in patria e soprattutto la presenza di altre esperienze migratorie nella cerchia familiare.

Per quanto riguarda la migrazione in Italia, occorre però fare una precisazione, che risulta importante per quei MSNA che provengono dai paesi dell’Europa orientale o da alcuni paesi dell’America Centrale. Nel gruppo dei minori non accompagnati presenti attualmente nel nostro paese, non è sempre facile distinguere i minori che migrano a causa del fatto che la famiglia necessita di una fonte di sostentamento economico, da coloro che migrano spinti dalla famiglia, che vuole così sottrarli ai rischi di una società in profonda crisi e quindi svantaggiosa per le loro prospettive di crescita e di formazione. In questo secondo caso, la componente di sostentamento economico della famiglia d’origine, seppur sempre presente, risulta di fatto secondaria. Alcune ricerche (Brysk e Shafir, 2008; Hodes *et al.*, 2008; Kanics, Senovilla-Hernandez e Touzenis, 2010, Orgocka, 2012; Valtolina, 2013) hanno, infatti, messo in evidenza la forte pressione che alcuni genitori hanno posto sui figli perché migrassero, preoccupati dal pericolo costituito dal

caos sociale, dall'apatia in cui molti ragazzi si vengono a trovare nel paese d'origine, venendo a mancare prospettive e progetti di vita, e dalla percezione quotidiana di come il vuoto lasciato dalle istituzioni che un tempo regolavano la società possa favorire l'illusione di facili guadagni e il disinteresse per lo studio e la scuola. Per questi genitori, dunque, la decisione di far emigrare il figlio in Italia si costituisce, in un certo senso, come un percorso alternativo – e meno rischioso – di formazione scolastica e professionale a quello del paese d'origine, ritenendo che in Italia si possano trovare maggiori opportunità di formazione e lavoro, e un contesto sociale meno degradato e anomico.

Non si può non segnalare, però, che – tra i minori non accompagnati meno giovani⁹ – talvolta la scelta dell'emigrazione non viene condivisa con la propria famiglia d'origine, ma viene assunta autonomamente, e la partenza avviene anche senza un esplicito consenso da parte dei genitori. Non è infrequente, infatti, che questi ultimi vengano informati dell'espatrio per telefono dal figlio, dopo un breve periodo di soggiorno in Italia; espatrio avvenuto oltretutto in modo illegale. La modalità con cui viene dunque assunta la decisione di partire si intreccia significativamente con i vissuti che la accompagnano: è infatti molto diverso scegliere la partenza autonomamente dall'accettare una proposta – o una decisione – nata in seno alla propria famiglia.

Le priorità sullo scenario europeo: i risultati di una ricerca Ismu

La Fondazione Ismu ha condotto uno studio qualitativo sull'attuale condizione dei MSNA nei paesi membri dell'Unione europea, finalizzata a individuare bisogni e priorità. L'indagine si è basata sull'effettuazione di interviste semi-strutturate¹⁰, nel periodo maggio-giugno 2015, a 16 esperti europei appartenenti sia al mondo della politica, sia delle organizzazioni no profit, sia al mondo accademico. In sintesi, le priorità emerse, dopo un'analisi preliminare dei contenuti delle interviste, sono le seguenti: a) l'identificazione dei minori nel momento in cui giungono nell'Unione europea; a questo riguardo viene segnalata l'importanza della certificazione della corretta età anagrafica del mi-

⁹ Per “minori meno giovani”, i ricercatori intendono solitamente adolescenti di 16-17 anni, già fisicamente sviluppati e ampiamente autonomi nelle scelte e nei percorsi che riguardano la loro vita.

¹⁰ Le tematiche affrontate nell'intervista sono state ricavate dall'analisi della letteratura esistente sulla condizione attuale dei MSNA in Europa, con particolare riferimento ai report delle più importanti organizzazioni non governative e sovranazionali come, ad esempio, l'European Migration Network.

nore, in quanto molti di questi minori attraversano le frontiere senza documenti o con documenti contraffatti; purtroppo, allo stato dell'arte, le pratiche per la valutazione dell'età sembrano differire molto tra i diversi Stati membri dell'UE per metodologie di accertamento, tempistiche e obiettivi; b) l'attivazione di sinergie tra i diversi stakeholder che si occupano, a diverso titolo, dell'accoglienza e dell'integrazione dei MSNA nei diversi Stati; c) la scolarizzazione/formazione dei MSNA, attraverso percorsi di formazione professionale e di empowerment, di fondamentale importanza ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro e del raggiungimento dell'autonomia; d) la costituzione di équipes di operatori professionali con competenze interculturali, specializzati in questo ambito; e) la promozione di pratiche di coinvolgimento attivo di questi minori nei loro percorsi di inclusione e integrazione sociale; f) la possibilità che tutti i MSNA possano beneficiare degli stessi diritti e dello stesso livello di protezione internazionale; attualmente, infatti, viene fatta rilevare una profonda disparità di condizioni e di trattamento tra i MSNA richiedenti asilo e i MSNA che non lo richiedono, ad esempio, nel collocamento e nei tempi di nomina di un tutore; g) la ricerca dei MSNA che, una volta identificati, fanno perdere le proprie tracce o che fuggono dalle strutture di accoglienza in cui sono inseriti; h) l'implementazione di quelle azioni che hanno come finalità la tutela del diritto del minore a vivere insieme alla sua famiglia; in particolare, viene fatto riferimento all'importanza del cosiddetto "family tracing", così come indicato nei documenti ufficiali dell'Unione europea; i) le difficoltà derivanti dalla riduzione dei budget e, in alcuni casi, dalla totale mancanza di fondi da destinare a progetti finalizzati all'inclusione dei MSNA e alla ricerca di soluzioni a lungo termine per l'integrazione di questi minori; l) la definizione della tipologia di collocamento più adeguata per l'accoglienza di questi minori; a tutt'oggi, infatti, nei diversi paesi dell'Unione europea i collocamenti sono i più diversi: comunità esclusivamente per minori, normali abitazioni, famiglie affidatarie, strutture per richiedenti asilo; m) l'individuazione di soluzioni durature per questi minori, come indicato nell'Action Plan 2010-2014 dell'UE per i MSNA; in particolare, risulterebbe utile la definizione di un Action Plan nazionale per ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea; n) la definizione di un programma nazionale, condiviso a livello europeo, per l'integrazione di questi minori, una volta che essi compiono il diciottesimo anno d'età; a tutt'oggi, infatti, ogni paese agisce secondo un proprio orientamento, molto spesso in condizioni di emergenza, e senza alcun coordinamento a livello sovranazionale.

A riguardo di quest'ultima priorità, è importante segnalare come, pressoché per tutti gli intervistati, essa sia una delle più importanti, se non la più importante di tutte, poiché, come abbiamo visto più sopra, la maggior parte dei MSNA – circa i 2/3 del totale delle presenze nell'Unione europea – si concentra nella fascia d'età dei 16-17 anni. Con il compimento dei 18 anni, si modifica radicalmente lo status dei MSNA, e, a seconda della normativa vigente in ciascun paese, ciò può avere conseguenze sul suo accesso a percorsi formativi o al mondo del lavoro. Solo nel caso di MSNA richiedenti asilo, essi possono rimanere legalmente nel paese d'accoglienza sino al termine del processo di valutazione della richiesta, oppure per un tempo illimitato, se hanno già ricevuto il riconoscimento alla protezione internazionale, ricevendo una carta di soggiorno che gli garantisce tutti i diritti fondamentali.

Nel caso dei MSNA non richiedenti asilo, invece, al compimento del diciottesimo anno d'età, lo scenario muta drasticamente. In alcuni paesi, come Italia, Regno Unito, Germania, Francia, Belgio, Norvegia, Polonia, essi divengono immigrati irregolari e possono essere fatti ritornare coattivamente nel paese d'origine; se però hanno una valida ragione per rimanere nel paese ospitante, come, ad esempio, la frequenza di un corso di formazione o una regolare attività lavorativa, allora possono ottenere un permesso di soggiorno temporaneo, di modo da poter regolarizzare la loro posizione da maggiorenti.

Osservazioni conclusive

Come abbiamo visto, nel corso degli ultimi anni, il fenomeno dei MSNA ha acquisito a livello europeo una progressiva rilevanza, non solo a livello quantitativo, soprattutto a causa degli sconvolgimenti che hanno mutato il quadro geopolitico in molte aree contigue al vecchio continente. Molto è stato fatto, ma molto rimane ancora da fare. Ciò che è stato realizzato ha riguardato diversi ambiti: attraverso il riconoscimento esplicito dell'interesse superiore del minore come principio guida, sono state accresciute le misure di protezione nei nuovi strumenti legislativi dell'Unione europea nel campo dell'asilo, dell'immigrazione e della tratta di esseri umani; è stata attribuita maggiore importanza alle misure di finanziamento a favore di questo gruppo di minori particolarmente vulnerabili, grazie alle prime forme di collaborazione tra Paesi membri dell'Unione europea, che hanno portato ad approcci comuni rispetto ad alcune specifiche questioni; si sono avviate riflessioni che hanno coinvolto istituzioni sovranazionali, autorità nazionali, or-

ganizzazioni intergovernative e non governative, che hanno accresciuto lo scambio di conoscenze e prassi, ad esempio per quanto riguarda l'accertamento dell'età. Accanto a questi positivi riscontri, rimangono però ancora diverse aree di criticità, come si rileva dai risultati dello studio condotto dalla Fondazione Ismu. Per il futuro, sarebbe auspicabile che almeno alcune delle priorità emerse fossero affrontate – a livello europeo – in modo sinergico ed efficace, come, ad esempio, quella relativa alla disparità di trattamento tra MSNA richiedenti asilo e non richiedenti asilo, di modo che devolvere risorse “stabili e pluriennali”, destinate all'inclusione e all'integrazione di questi minori, si traduca in una reale tutela per questi ultimi.

Bibliografia

- Biondi Dal Monte, Francesca (2014). The system of reception of unaccompanied minors: legal profiles and integration policies. In Giovanni Giulio Valtolina (a cura di), *Unaccompanied Minors in Italy. Challenges and Ways Ahead* (17-30). Milan: McGraw-Hill.
- Brysk, Alison (2008). Children across borders. In Alison Brysk, Gershon Shafir (a cura di), *People out of place. Globalization, Human Rights and the Citizenship Gap* (153-169). New York-London: Routledge.
- Campani, Giovanna; Salimbeni, Olivia (a cura di) (2006). *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*. Milano: FrancoAngeli Editore.
- European Migration Network (2015). *Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway*. Synthesis Final Report: May 2015. Consultato all'indirizzo: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_policies_practices_and_data_on_unaccompanied_minors_in_the_eu_member_states_and_norway_synthesis_report_final_eu_2015.pdf.
- Hodes, Matthew; Jagdev, Daljijt; Chandra, Navin; Cunniff, Anna (2008). Risk and resilience for psychological distress amongst unaccompanied adolescents. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 49: 723-732.
- IOM Rome Mission (2014). The concept of family tracing in the Italian context: IOM Italy contribution. In Giovanni Giulio Valtolina (a cura di), *Unaccompanied Minors in Italy. Challenges and Ways Ahead* (101-120). Milan: McGraw-Hill.
- Kraler, Albert; Kofman, Eleonore; Kohli, Martin; Schmoll, Camille (a cura di) (2011). *Gender, Generations and the Family in International Migration*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Orgocka, Aida (2012). Vulnerable yet agentive: Independent child migrants and opportunity structures. *New Directions for Child and Adolescent Development*, 136: 1-11.
- Valtolina, Giovanni Giulio (a cura di) (2013). *Migrant Children in Europe*. Amsterdam, IOS Press.
- Valtolina, Giovanni Giulio (a cura di) (2014). *Unaccompanied Minors in Italy. Challenges and Ways Ahead*. Milan: McGraw-Hill.
- Valtolina, Giovanni Giulio; Colombo Chiara (2012). La ricerca sui ricongiungimenti familiari. Una rassegna. *Studi Emigrazione*, 185: 129-144.
- Zanfrini, Laura (2012). La migrazione come processo familiare. *Studi Emigrazione*, 185: 9-31.

Il Magistero della Chiesa sulle migrazioni: il diritto a non emigrare

GABRIELE BENTOGGIO

gbentoglio@migrants.va

*Sotto-Segretario del Pontificio Consiglio
della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti*

This contribution underlines that migrations have always been at the center of the concern of the Catholic Church, through various interventions, aiming at interpreting this changing reality and renewing the proactive commitment of all ecclesial communities, especially in the socio-humanitarian, cultural and spiritual dimensions, for a full acceptance of migrants, integrated in society, in a journey towards authentic communion, respect for diversity and without intent to proselytize. By quoting some of the most relevant Documents, issued by the Catholic Church on this phenomenon, it appears that the Church supports the right to migrate (and in connection with it, the duty of the States to correctly govern the migration fluxes) but also the right of all persons to remain in their country of origin and contribute to their welfare and development. Some suggestions and recommendations are provided in order to reach the defense and the promotion of these rights, according to the teachings of the Church and, especially, to the recent pronouncements of the Popes.

Parole chiave: magistero, Chiesa, migrazioni

Introduzione

Le migrazioni costituiscono una delle sfide più complesse nel mondo contemporaneo, tanto che i vari aspetti delle migrazioni sono oggi ai primi posti nell'agenda internazionale. Da una parte, il contributo determinante dei migranti nel mercato del lavoro conferma la loro indispensabile rilevanza per l'economia mondiale. Del resto, essi sono condizione necessaria anche per il ricambio della popolazione, ad esempio

negli Stati Uniti d'America e in alcuni Paesi dell'Unione europea per cui diventa importante prendere in seria considerazione, nel fenomeno migratorio, anche il fattore demografico. Senza dimenticare il numero crescente di coloro che sono forzati ad abbandonare la loro terra d'origine e aspirano a qualche sorta di protezione internazionale. D'altra parte, però, constatiamo che molti governi adottano misure sempre più restrittive per contrastare l'immigrazione.

Di fronte a questo paradosso, molti esperti del settore sono favorevoli a un'apertura delle frontiere, che però non si limiti ad affrontare le emergenze, ma si collochi in uno scenario globale. Ciò non significa adottare la politica di una "totale" ancorché "ingenua" libertà d'immigrazione, anzi è grave compito dei governi regolare la consistenza e la forma dei flussi migratori, in modo che gli immigrati siano dignitosamente accolti e la popolazione del paese che li riceve non sia posta in condizioni di propendere al rigetto, con conseguenze negative sia per gli immigrati che per la popolazione autoctona e per i rapporti tra i popoli. Sotto questo profilo, è importante avvalersi di ogni valido contributo per raggiungere una saggia legislazione internazionale, che affronti il problema migratorio in forma organica, in modo che il cittadino straniero possa sentirsi soggetto di diritto, alla pari dei cittadini autoctoni, titolari di diritti e di doveri. Inoltre, un approccio integrale alla gestione dei flussi migratori non può che alimentare sentimenti di attenzione e di simpatia soprattutto verso migranti provenienti da Paesi in via di sviluppo, con promozione anche di equilibrati rapporti di partenariato con i loro Paesi d'origine.

Chiesa e migrazioni

Dal nostro punto di vista, siamo impegnati a individuare fatti e aspetti delle migrazioni che ci aiutino a cogliere la valenza del fenomeno stesso, al fine di interpretare in chiave cristiana questo "segno dei tempi", per portare di conseguenza il nostro specifico contributo al mondo della mobilità umana. Dobbiamo allora riconoscere che le migrazioni sono state sempre al centro della sollecitudine della Chiesa, con interventi di varia natura, che evidenziano la sua capacità di lettura di questa mutevole realtà e il suo impegno propositivo, soprattutto a livello socio-umanitario, culturale e spirituale, per una piena accettazione dello straniero, integrato nella società, in un cammino verso l'autentica comunione, nel rispetto delle diversità e senza alcun intento di proselitismo, nel senso deteriore che si dà oggi a questo termine.

Per sommi capi, ricordiamo che il Magistero della Chiesa ha codificato tale impegno a partire dall'intuizione profetica di Pio XII, che si è espressa nella Costituzione Apostolica *Exsul Familia*¹, del 1952, tuttora considerata la *magna charta* del pensiero della Chiesa sulle migrazioni. Paolo VI, poi, in continuità e attuazione dell'insegnamento del Concilio Ecumenico Vaticano II, nel 1969 ha emanato il Motu proprio *Pastoralis migratorum cura*², promulgando l'Istruzione della Congregazione per i Vescovi *Nemo est* (denominata anche *De pastoralis migratorum cura*)³. Nel 1978, ha fatto seguito – elaborata dalla Pontificia Commissione per la Pastorale delle Migrazioni e del Turismo – la Lettera circolare alle Conferenze Episcopali *Chiesa e mobilità umana*⁴. Nel 2004, il Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti ha pubblicato l'Istruzione *Erga migrantes caritas Christi* (EMCC), intendendo aggiornare i pronunciamenti precedenti del Magistero. Infine, tra gli altri documenti, vale di pena menzionare quello pubblicato nel 2013 e che ha come titolo *Accogliere Cristo nei rifugiati e nelle persone forzatamente sradicate* (Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti e Pontificio Consiglio *Cor Unum*, 2013). Molti riferimenti, comunque, si trovano nelle Encicliche sociali dei Pontefici, nei loro discorsi e messaggi, oltre che in vari interventi dei Dicasteri della Curia Romana.

Nel pensiero recente della Santa Sede, in modo particolare, emerge l'attenzione alle continue trasformazioni del fenomeno della mobilità e alle nuove esigenze dell'uomo contemporaneo, volendo «rispondere soprattutto ai nuovi bisogni spirituali e pastorali dei migranti» (EMCC, n. 3). Teniamo poi conto che la Chiesa offre la sua assistenza a tutti senza distinzione di confessione religiosa e di appartenenza culturale, rispettando in ciascuno l'inalienabile dignità della persona umana creata a immagine di Dio. Il Magistero nota che l'edificazione della società, oggi e domani, è compito complesso e trasversale, che non può essere delegato esclusivamente all'azione dei governi e delle forze dell'ordine. C'è bisogno dell'impegno convinto di tutti gli attori politici e sociali, partendo dal convincimento che l'accoglienza verso uomini e donne nati in aree del pianeta meno sviluppate risponde a un dovere di equità, oltre che all'offerta di una leva decisiva per garantire a tutti, contemporaneamente, sviluppo, sicurezza e coesione sociale.

¹ *Acta Apostolicae Sedis* (d'ora in poi AAS), XLIV (1952): 649-704.

² AAS, LXI (1969): 601-603.

³ AAS, LXI (1969): 614-643.

⁴ AAS, LXX (1978): 357-378.

Diritto a non emigrare

Ricondotto al tema della dignità della persona umana, il fenomeno della migrazione porta in sé un complesso di doveri e di diritti, primo tra questi il diritto allo spostamento migratorio⁵, «contestualmente, però, al diritto di ogni paese a gestire una politica migratoria che corrisponda al bene comune» (EMCC, n. 29) nazionale, ma pure tenendo conto di quello universale. Vi trovano riscontro la decisione di non emigrare, per contribuire allo sviluppo del paese natio⁶, e altresì «di essere nelle condizioni di realizzare i propri diritti ed esigenze legittime nel paese di origine» (Giovanni Paolo II, 1999, 9). Ovviamente, questo processo dovrebbe includere, nel suo primo livello, la necessità di aiutare gli sforzi dei Paesi in via di sviluppo, ribadendo che «diritto primario dell'uomo è di vivere nella propria patria»⁷.

Così si conferma che la solidarietà, la cooperazione, l'interdipendenza internazionale e l'equa distribuzione dei beni della terra sono elementi fondamentali per operare in profondità e con incisività soprattutto nelle aree di partenza dei flussi migratori, affinché cessino quegli scompensi che inducono le persone, in forma individuale o collettiva, ad abbandonare il proprio ambiente naturale e culturale. Per quanto le migrazioni possano essere utili o addirittura necessarie ai Paesi bisognosi di manodopera, è incontestabile che occorra una politica che cerchi di prevenire il fenomeno migratorio incentivando lo sviluppo economico dei Paesi d'origine dei flussi migratori. In ogni caso, è necessario scongiurare, possibilmente già sul nascere, le fughe dei profughi e gli esodi dettati dalla povertà, dalla violenza e dalle persecuzioni.

Gli strumenti suggeriti dal Magistero della Chiesa per concretizzare queste dinamiche sono chiari sulla carta, ma non altrettanto immediati nell'attuazione pratica, e cioè:

- una *politica di sostegno ai Paesi poveri* che preveda l'abolizione del protezionismo, il condono dei debiti, il contrasto alla corruzione;
- la *promozione a livello mondiale dei diritti umani*, con impegno a consolidare le istituzioni democratiche, a favorire la nascita di sistemi che garantiscano la giustizia e la sicurezza sociale, a controllare e impedire coloro che intralciano il corretto funzionamento degli organi della democrazia;

⁵ «Ogni essere umano ha diritto alla libertà di movimento e di dimora nell'interno della comunità politica di cui è cittadino; ed ha pure il diritto, quando legittimi interessi lo consigliano, di immigrare in altre comunità politiche e stabilirsi in esse»: Giovanni XXIII, Lettera Enciclica *Pacem in Terris*, Parte prima: AAS IV (1963) 263. Cfr. anche *Exsul Familia*, n. 79; *Gaudium et Spes*, nn. 65 e 69; *De Pastoralis Migratorum Cura*, n. 7; EMCC, n. 21.

⁶ Cfr. *Gaudium et Spes* 65; *De Pastoralis Migratorum Cura* 8; EMCC 29.

⁷ *Ibidem*; EMCC, n. 29.

- una *efficace politica di pace*, che abbia di mira lo smantellamento delle capacità di armamento dei Paesi industrializzati e l'abbattimento o, quantomeno, la drastica limitazione del commercio delle armi;
- un *controllo della crescita demografica* mediante la lotta contro l'indigenza e una pianificazione familiare, con metodi che rispettino la dignità della persona;
- un *sostanzioso sostegno politico e finanziario all'UNHCR e agli Organismi internazionali* che sono impegnati nell'alleviare le condizioni di indigenza e di vulnerabilità dei profughi in tutto il mondo.

Tutte queste misure, in un mondo sempre più unificato, devono essere integrate da una politica verso gli immigrati, i profughi, gli stranieri in genere caratterizzata da generosità, da solidarietà e da grande apertura d'animo.

Certo, non esiste un ricettario che garantisca un'efficace soluzione di questioni tanto complesse. I documenti del Magistero pontificio mettono a nudo il palese contrasto tra progresso tecnologico e crescita economica nei Paesi a sviluppo avanzato, da una parte, e le sacche di marginalità dei Paesi poveri, dall'altra. Si tratta di un contrasto ancor più marcato e grave nelle aree del mondo in cui la concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi viaggia parallelamente all'esclusione sociale della maggioranza, dove l'idolatria del consumo convive a fianco alle moltitudini che lottano con la miseria e con la fame, dove lusso e indigenza sono ugualmente componenti della medesima società: tutti fattori che causano migrazioni di massa, interne o internazionali. «Le rivendicazioni sociali» – scrive Papa Francesco nell'Esortazione *Evangelii gaudium* –

che hanno a che fare con la distribuzione delle entrate, l'inclusione sociale dei poveri e i diritti umani, non possono essere soffocate con il pretesto di costruire un consenso a tavolino o un'effimera pace per una minoranza felice. La dignità della persona umana e il bene comune stanno al di sopra della tranquillità di alcuni che non vogliono rinunciare ai loro privilegi. Quando questi valori vengono colpiti, è necessaria una voce profetica (n. 211).

Si tratta della voce che si leva attraverso gesti, presenze, solidarietà e vicinanza di cuore.

Garantire i diritti

Resta comunque vero che, se non è possibile garantire il diritto a non emigrare, nessuna persona può essere forzata a rimanere contro la sua volontà in un paese che limita la sua libertà in campo religioso o la libertà di pensiero in tutte le sue forme ed estrinsecazioni.

Per questo, le nazioni democratiche moderne, che si ispirano alla Carta dei diritti dell'uomo, alla libertà di emigrare dovrebbero accompagnare il diritto d'asilo, da concedere a tutti coloro che sono privati o impediti nell'esercizio effettivo delle libertà.

Tenendo in conto questo ampio scenario mondiale, dal momento che un numero crescente di Paesi, se non tutti, è interessato dal fenomeno migratorio, risulta imprescindibile l'adozione di un approccio multilaterale da parte degli Stati. Si nota, infatti, che non pochi Paesi, nelle aree maggiormente sviluppate del mondo, stanno attuando una progressiva politica di chiusura, quando invece le nazioni più povere danno prova di accoglienza, ad esempio nei confronti dei profughi.

A questo riguardo, la Convenzione Internazionale per la tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, entrata in vigore nel 2003, è stata ratificata finora da un numero limitato di Paesi. Si auspica perciò un'adesione più corale, responsabilmente adottata soprattutto dai Paesi, ancor oggi in larga parte assenti, che maggiormente sono coinvolti nelle questioni migratorie, come aree di provenienza, di transito o di destinazione dei migranti⁸.

La dottrina della Chiesa non trascura nessun aspetto delle migrazioni

Che si tratti di restare nel territorio d'origine o di emigrare, sul tema della promozione e della tutela dei diritti fondamentali della persona – quindi anche di coloro che sono coinvolti a diverso titolo nella mobilità umana – e con particolare sollecitudine nell'ambito pastorale, la Chiesa è continuamente impegnata a vari livelli. Iniziative specifiche

⁸ In tale contesto, il Messaggio di Benedetto XVI in occasione della Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato del 2006 ha affermato che «la Chiesa incoraggia la ratifica degli strumenti internazionali legali tesi a difendere i diritti dei migranti, dei rifugiati e delle loro famiglie»: *OR* 264 (44.406 – 15.XI.2006), p. 5. Papa Francesco, poi, nel suo Messaggio per la medesima celebrazione del 2014, ha ribadito che «la realtà delle migrazioni, con le dimensioni che assume nella nostra epoca della globalizzazione, chiede di essere affrontata e gestita in modo nuovo, equo ed efficace, che esige anzitutto una cooperazione internazionale e uno spirito di profonda solidarietà e compassione. È importante la collaborazione ai vari livelli, con l'adozione corale degli strumenti normativi che tutelino e promuovano la persona umana. Papa Benedetto XVI ne ha tracciato le coordinate affermando che «tale politica va sviluppata a partire da una stretta collaborazione tra i Paesi da cui partono i migranti e i Paesi in cui arrivano; va accompagnata da adeguate normative internazionali in grado di armonizzare i diversi assetti legislativi, nella prospettiva di salvaguardare le esigenze e i diritti delle persone e delle famiglie emigrate e, al tempo stesso, quelli delle società di approdo degli stessi emigrati (Lettera enciclica *Caritas in veritate*, 29 giugno 2009, 62)» (*People on the Move*, 119, 2013: 29).

e Messaggi del Santo Padre, nonché attività di sensibilizzazione degli Organismi internazionali e dei governi dei Paesi di origine, di transito e di accoglienza dei migranti, delineano la strategia della Chiesa, a partire dalla centralità e sacralità della persona umana, soprattutto in caso di vulnerabilità ed emarginazione⁹. Per questa ragione, la Chiesa è estremamente attenta all'accoglienza e all'accompagnamento di tutti i migranti, e questo in modo speciale quando, accanto ai flussi di migranti regolari, si registrano anche quelli irregolari, che non di rado sono vittime di sfruttamento e di abuso. La presenza, poi, di malavitosi senza scrupoli, che speculano sulle tragedie delle persone e favoriscono il traffico di esseri umani, alimenta la xenofobia e provoca, talvolta, espressioni di razzismo. Per questo il Magistero insiste sull'urgenza di esercitare un severo controllo e mettere in atto efficaci misure di contrasto nei confronti di coloro che trafficano esseri umani.

Ogni forma di traffico deve essere condannata: tanto quello che si fonda sulla minaccia, sulla coercizione o sulla frode, quanto il traffico di persone che già vivono in condizioni di schiavitù e quello di persone che, apparentemente consenzienti, di fatto sono vittime di raggiri allo scopo di sfruttamento, sia nell'ambito lavorativo che in quello sessuale.

Ad ogni buon conto, occorre una posizione equa anche verso i migranti irregolari, che rischiano di vedersi negati persino i fondamentali diritti inerenti alla dignità della persona stessa. Talvolta, infatti, immigrazione e criminalità sono state coniugate come equivalenti da parte di alcuni governi e/o uomini politici. Bisogna, invece, tener conto che i migranti irregolari, con numero sempre crescente di donne e minori¹⁰, vivono in condizioni molto pericolose e a volte disumane. Quando i governi mettono in atto – ed è il caso oggi – forme legali restrittive nella regolamentazione dei flussi migratori, esse, di fatto, colpiscono anche coloro che maggiormente hanno bisogno di protezione e sono alla ricerca di soluzioni alla miseria e all'ingiustizia sociale dei loro Paesi di origine.

In ogni caso, bisogna ribadire che il diritto degli Stati alla gestione dell'immigrazione deve prevedere misure chiare e fattibili di ingressi regolari nel paese, vegliare sul mercato del lavoro per ostacolare coloro che sfruttano i lavoratori migranti, mettere in atto misure di integrazione quotidiana, contrastare comportamenti di xenofobia, promuovere quelle forme di convivenza sociale, culturale e religiosa che ogni società plurale

⁹ Vedi per esempio il Messaggio Pontificio per la Giornata Mondiale della Pace 2007, *La persona umana, cuore della pace*: OR 146 (44.429 – 13.12.2006): 4-5.

¹⁰ Si veda, tra gli articoli pubblicati in questo numero di Studi Emigrazione, lo studio di Valtolina dal titolo *Tra rischio e tutela. I minori stranieri non accompagnati*.

esige. E quando lo Stato deve esercitare il suo dovere-diritto di garantire la legalità, reprimendo la criminalità e la delinquenza e gestendo le persone in situazione irregolare, lo deve sempre fare nel rispetto della dignità della persona, dei diritti umani e delle convenzioni internazionali.

Favorire processi di integrazione

Si tratta, poi, di un'impostazione sensibile a una questione di notevole rilievo, vale a dire che il difficile concetto di integrazione, nelle società di accoglienza dei migranti, è sottoposto a seria revisione, rifiutando il processo di assimilazione, per mettere in evidenza l'incontro e l'interscambio culturale legittimo. In pratica, si insiste sulla creazione di società inter-culturali, capaci cioè di interagire con scambievole arricchimento, oltre il multiculturalismo, che si può accontentare di una mera giustapposizione delle culture¹¹.

Ecco, quindi, che il percorso, graduale, prevede anzitutto «interventi di assistenza o di «prima accoglienza» (pensiamo per es. alle Case dei migranti specialmente nei Paesi di transito verso quelli ricettori), in risposta alle emergenze che il movimento migratorio porta con sé: mensa, dormitorio, ambulatorio, aiuti economici, centri di ascolto» (EMCC, n. 43). Ma ciò non è sufficiente per esprimere l'autentica vocazione all'*agape* cristiana, per il fatto che può essere confusa con forme analoghe di filantropia. Per questo è importante prospettare un orizzonte più ampio, prevedendo «interventi di “accoglienza vera e propria” finalizzati alla progressiva integrazione e auto-sufficienza dello straniero immigrato» (EMCC, n. 43).

Tutto ciò, in definitiva, declina quanto Benedetto XVI ha sintetizzato nell'affermare che

la Chiesa [...] offre, in varie sue Istituzioni e Associazioni, quell'*advocacy* che si rende sempre più necessaria. Sono stati aperti, a tal fine, Centri di ascolto dei migranti, Case per accoglierli, Uffici per servizi alle persone e alle famiglie, e si è dato vita ad altre iniziative per rispondere alle crescenti esigenze in questo campo (Benedetto XVI, 2006).

Papa Francesco, nell'Enciclica *Laudato si'*, appena pubblicata, ritorna su questi temi, soprattutto mettendo in rilievo che i cambiamenti climatici e i nuovi sistemi di produzione sono destinati ad avere sempre più ripercussioni sul fenomeno delle migrazioni, impedendo ai più poveri di

¹¹ I temi di questo importante capitolo della pastorale della mobilità umana sono stati approfonditi e pubblicati in Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti, 2006; vedi anche Bentoglio, 2010.

restare nei loro territori d'origine e costringendoli a cercare altrove spazi più idonei per vivere: «È tragico» – scrive Papa Francesco – «l'aumento dei migranti che fuggono la miseria aggravata dal degrado ambientale, i quali non sono riconosciuti come rifugiati nelle convenzioni internazionali e portano il peso della propria vita abbandonata senza alcuna tutela normativa» (n. 25 e n. 134). Poi, richiamandosi a Benedetto XVI, anche Papa Francesco raccomanda la presenza di una “Autorità politica mondiale” per garantire la salvaguardia dell'ambiente e per regolamentare i flussi migratori: «In tale prospettiva, la diplomazia acquista un'importanza inedita, in ordine a promuovere strategie internazionali per prevenire i problemi più gravi che finiscono per colpire tutti» (n. 175).

Conclusione

Viviamo oggi irreversibilmente in un villaggio globale. L'idea di globalizzazione, o mondializzazione, fa paura a molti, perché può mettere in questione l'identità e la dignità di formazioni intermedie: dalla famiglia, allo Stato, alle diverse aree culturali con la loro storia e sistemi di vita. È anche vero però che la globalizzazione rende possibile la concezione di una vera “famiglia umana”, di un bene comune del genere umano e la realizzazione di un sistema di relazioni in cui la solidarietà e la corresponsabilità acquistano dimensioni veramente universali, promuovendo e tutelando sia coloro che fanno di tutto per non emigrare sia coloro che, volontariamente o forzatamente, intraprendono le vie dell'emigrazione. È questa l'aspirazione e il grande compito della Chiesa, che vuol essere compagna di viaggio dell'intera famiglia umana e testimone del Vangelo di fronte a tutti i popoli.

Per concludere, si deve riconoscere che la migrazione è un processo in costante evoluzione, che continuerà a essere presente nello sviluppo delle società. Sta emergendo, dunque, un mondo inter-culturale, interpellato a vivere la legittima diversità nel dialogo, anche in ambito ecumenico e interreligioso.

Bibliografia

- Benedetto XVI (2006). *Messaggio per la Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2007*. OR 264, 15 novembre: 5.
- Bentoglio, Gabriele (a cura di) (2010). *Sfide alla Chiesa in cammino. Strutture di pastorale migratoria*. Quaderni SIMI 8. Città del Vaticano: Urbaniana University Press.
- Giovanni Paolo II (1999). *Discorso al IV Convegno mondiale sulle migrazioni, 1998*. Città del Vaticano.
- Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti (a cura di) (2006). *Migranti e pastorale d'accoglienza*. Quaderni Universitari Parte II. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana.
- Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti e Pontificio Consiglio *Cor Unum* (2013). *Accogliere Cristo nei rifugiati e nelle persone forzatamente sradicate*. Città del Vaticano: Tipografia Vaticana.

Il diritto di migrare e il diritto di rimanere nella propria terra, tra dottrina e prassi ecclesiale

Appunti per un percorso di approfondimento

GIANCARLO PEREGO
perego@migrantes.it
Fondazione Migrantes - LUMSA (Roma)

The social doctrine of the Catholic Church, which is commonly set to begin with the Encyclical of Pope Leo XIII in 1891, represents a part of the moral theology meant to guide the Christians in their life. As such, doctrine and praxis continually recall each other, and this is also true when it comes to human mobility. Moreover, in the development of the social teaching of the Catholic Church, doctrine and praxis keep, on the one hand, the right to migrate, and, on the other, the right to remain strictly intertwined. The three themes the Church has spelled out considering migrants' rights are employment, development and environment.

Parole chiave: dottrina sociale, emigrazione, lavoro, ambiente, sviluppo

La dottrina sociale della Chiesa e le migrazioni

La dottrina sociale della Chiesa – che convenzionalmente si fa iniziare con l'enciclica *Rerum Novarum* (1891) di Leone XIII – è un settore della teologia morale che orienta l'esperienza cristiana. In questo senso dottrina e prassi si richiamano continuamente fra loro, anche nella lettura del fenomeno migratorio. E dottrina e prassi mantengono strettamente uniti, nell'evoluzione della dottrina sociale della Chiesa, il diritto di migrare e il diritto di rimanere nella propria terra.

Il primo tema con cui il Magistero sociale della Chiesa ha coniugato i diritti dei migranti è il *lavoro*. Dalla *Rerum Novarum* di Leone XIII, passando dalla *Quadragesimo Anno* di Pio XI (1931), alla *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII, continuando con *l'Octogesima Adveniens* di Paolo VI

(1971), fino ad arrivare alla *Laborem exercens* (1981) e alla *Centesimus Annus* (1991) di Giovanni Paolo II, il Magistero sociale della Chiesa ha voluto riattualizzare, a precise scadenze anniversarie dell'enciclica leoniana, il pensiero sociale della Chiesa sul tema del lavoro. In questa riattualizzazione costantemente vediamo la coniugazione del diritto di migrare e di rimanere nella propria terra. Alla cura dei lavoratori migranti all'estero si unisce la cura per le famiglie e i minori che rimangono in patria, l'attenzione alla promozione di un sistema di cooperative sociali di produzione, di consumo e anche bancarie (le casse rurali), che diventeranno il volano del movimento sociale cattolico per tutelare il diritto di rientrare o di rimanere nella propria terra. Anche i primi contratti "bianchi", favoriti, tra l'altro, da personalità impegnate anche nella pastorale degli emigranti, come il vescovo Geremia Bonomelli o don Luigi Guanella o don Giovanni Bosco, dimostrano che la cura pastorale delle migrazioni non ha fatto dimenticare un lavoro sociale nei paesi d'origine dei migranti, per tutelare il diritto di rimanere nella propria terra. Da quando l'Italia, da terra di emigrazione, a partire dagli anni 1970, è diventata anche terra di immigrazione l'attenzione nel pensiero e nella prassi ecclesiale al lavoro dei migranti, alle loro condizioni abitative, contrattuali e di sicurezza si è coniugata anche con la tutela dei minori che rimanevano in patria (il diritto agli assegni familiari), alla detassazione delle rimesse, che costituiscono una forma particolare di cooperazione allo sviluppo da parte degli stessi immigrati¹.

La pace: condizione per rimanere nella propria terra

Il Concilio Vaticano II (1962-1965)², con la costituzione pastorale *Gaudium et spes* inaugura un rapporto nuovo, dialogico, tra la Chiesa e il mondo, approfondendo alcuni orientamenti che non si fermano alle problematiche del lavoro, ma toccano le tematiche della pace, dell'economia, della cultura, della mobilità, in una visione meno eurocentrica, ma più globale. In questa linea, viene affrontato anche il tema dello sviluppo, anticipato in alcuni passaggi dell'enciclica *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII (1961), che parlava di sviluppo economico accompagnato dal progresso sociale (n. 60). Al n. 64, La costituzione conciliare *Gaudium et spes* così afferma: «il fine ultimo e fondamentale di tale sviluppo non consiste nel solo aumento dei beni prodotti, né nella sola ricerca del profitto o del predominio economico, bensì nel servizio

¹ Cfr. l'iniziativa in: www.mandoisoldiacasa.it.

² Vedi Alberigo e Melloni, 1995-2001.

dell'uomo: dell'uomo integralmente considerato, tenendo cioè conto della gerarchia dei suoi bisogni materiali e delle esigenze della sua vita intellettuale, morale, spirituale e religiosa; di ogni uomo, diciamo, e di ogni gruppo umano, di qualsiasi razza o continente».

Mater et Magistra e *Gaudium et spes* inaugurano un *impegno sociale per la pace*, segnato anche dall'obiezione di coscienza alle armi, che diventerà anche impegno per il disarmo, che è una seconda linea d'impegno, come pure forme nuove di obiezione di coscienza e di servizio volontario internazionale o di servizio civile internazionale (cfr. il progetto Caschi bianchi dell'Associazione Papa Giovanni XXIII e della Caritas Italiana). La pace diventa condizione fondamentale per tutelare il diritto di rimanere nella propria terra, negato oggi almeno in 33 paesi del mondo dove sono in atto le guerre.

La Chiesa e lo sviluppo dei popoli

È soprattutto una terza tematica con cui la dottrina sociale orienta la prassi ecclesiale, in riferimento al diritto delle persone di rimanere nella propria terra: *lo sviluppo*.

Paolo VI e la Populorum Progressio

Un primo documento dedicato totalmente al tema dello sviluppo è l'enciclica *Populorum Progressio* di Paolo VI, pubblicata il 26 marzo 1967, la prima enciclica sociale del dopo-Concilio. I tempi dell'enciclica sono segnati da alcuni fatti importanti: la decolonizzazione di molti Stati, soprattutto africani; il clima ancora di "guerra fredda"; la proliferazione degli armamenti e dell'arma atomica; il rigurgito del nazionalismo francese e il razzismo in Sudafrica; la crescita della Cina; la guerra in Vietnam; la consapevolezza di una continua crescita del numero di persone che soffrono per la fame, la mancanza di salute, di una casa, di lavoro; la promessa ancora inevasa dal 1960 di destinare l'1% del reddito dei paesi ricchi per lo sviluppo dei paesi poveri; lo scontro o l'incomprensione tra vecchie e nuove generazioni, che culmineranno nel 1968.

L'enciclica era stata preparata da Paolo VI in seguito ad alcuni viaggi in America Latina (1960) e in Africa (1962) prima del pontificato, in Terra Santa e in India (1964) e all'ONU (1965) durante il pontificato. La prima stesura è del 1964, anno della pubblicazione dell'enciclica *Ecclesiam suam*; l'ultima redazione – la settima – con il parere positivo del Papa ("tutto bene"), data al 6 febbraio 1967. L'enciclica veniva consegnata al recente organismo *Iustitia et Pax* che Paolo VI aveva costituito a conclusione del Concilio.

L'enciclica si pone in continuità con il magistero sociale precedente di Leone XIII e Pio XII, in particolare con le encicliche *Mater et Magistra* (1961) e *Pacem in Terris* (1963) di Giovanni XXIII e con il magistero conciliare, in particolare della *Gaudium et spes* (1965). Al tempo stesso Paolo VI aveva preparato il testo dell'enciclica fin dai primi giorni del suo Pontificato, attraverso vari contributi, in particolare di P. Louis Joseph Lebre³, di Jacques Maritain, di P. Pietro Pavan, di Dom Helder Camara, vescovo di Recife in Brasile, di esperti dell'ONU e dell'Unesco, di alcuni teologi dei diversi continenti (Africa, Asia, America), anche di alcuni capi di Stato (in particolare Senghor, Presidente del Senegal), oltre che grazie alla collaborazione redazionale di Paul Poupard⁴. Novità assoluta nell'enciclica era la citazione di autori contemporanei, anche viventi (Lebre³, Congar, De Lubac, Maritain, Chenu, l'economista Colin Clark...), oltre al richiamo al Concilio Vaticano II (17 citazioni), al Magistero sociale, ai Padri e alla Sacra Scrittura.

Le reazioni all'enciclica furono le più discordanti: da chi accusava di "utopia" il testo del Papa, a chi salutava il ritorno alla "Chiesa dei poveri" (Raniero La Valle sull'*Avvenire d'Italia*), a chi leggeva il progresso più in termini di fraternità che di capitale aggiunto (Vittorio Bachelet, Presidente dell'ACI) a chi sottolineava sul piano politico la critica al capitalismo leggendo un'apertura al socialismo reale ("marxismo ricucinato") o, i conservatori, il rischio di deviazione della Chiesa ("Ecclesiae regressio")⁵.

L'enciclica di Paolo VI non tratta genericamente del tema dello sviluppo, ma del tema dello sviluppo in relazione alla pace. In questo senso, l'affermazione contenuta nell'enciclica «lo sviluppo è il nuovo nome della pace» (n. 87) – come ricordava il Card. Pietro Pavan (1968, p. 35) – «costituisce il motivo chiave di tutto il documento, anche se appare verso la fine del medesimo». Gli squilibri sociali, le lotte, le rivoluzioni e le guerre sono il segno di una convivenza che chiede giustizia.

Il documento sviluppa l'affermazione di fondo in due parti precedute da una premessa e seguite da una conclusione. Nella premessa si affer-

³ P. Louis Joseph Lebre³ (domenicano francese, 1897- 1966), fondatore della rivista *Economie et Humanisme* (Puel, 2004) e di un movimento che dagli anni 1940 cercava di conciliare economia e dottrina sociale della Chiesa. A tale movimento e ai loro contributi s'ispira anche l'economia di comunione dei Focolarini di Chiara Lubich e l'economia civile (Bruni e Zamagni, 2004).

⁴ Sulla collaborazione redazionale dell'attuale cardinale Paul Poupard nella redazione dell'enciclica cfr. Cubeddu, 2002. Poupard, all'epoca responsabile della sezione francese della Segreteria di Stato, è incaricato da Paolo VI di presentare l'enciclica alla sala stampa vaticana il martedì di Pasqua del 1967.

⁵ Vedi De Antonellis, 1967.

ma che la questione sociale è ormai una questione mondiale ed è segnata dallo squilibrio sempre più grave tra popoli poveri e popoli ricchi.

La prima parte enuclea il concetto cristiano di sviluppo. Anzitutto Paolo VI considera lo sviluppo non come semplice crescita economica, ma «per essere autentico deve essere integrale, cioè volto alla promozione di ogni uomo e di tutto l'uomo» (n. 14). L'attenzione, comunque, di Paolo VI si rivolge soprattutto ai Paesi poveri, come emerge dalle considerazioni che si fanno sulla proprietà e sull'uso dei beni (nn. 23-24), sulla riforma del capitalismo (nn. 26; 32), sui programmi di sviluppo (n. 33), sull'alfabetizzazione (n. 35), sulla famiglia e i problemi demografici (nn. 36-37).

Lo sviluppo economico, i programmi, la tecnica, la ricerca non hanno in sé la propria ragion d'essere, ma hanno valore nella misura in cui sono al servizio della persona, riducono le disuguaglianze, combattono le discriminazioni, liberano l'uomo e lo rendono responsabile.

Molto bello è il passaggio dell'enciclica che precisa come il vero sviluppo è «il passaggio, per ciascuno e per tutti, da condizioni meno umane a condizioni più umane».

Meno umane: le carenze materiali di coloro che sono privati del minimo vitale, e le carenze morali di coloro che sono accecati dall'egoismo. Meno umane: le strutture oppressive, sia che provengono dagli abusi del possesso che da quelli del potere, dallo sfruttamento dei lavoratori che dall'ingiustizia delle transazioni. Più umane: l'ascesa dalla miseria verso il possesso del necessario, la vittoria sui flagelli sociali, l'ampliamento delle conoscenze, l'acquisizione della cultura. Più umane anche: l'accresciuta considerazione della dignità degli altri, l'orientarsi verso lo spirito di povertà, la cooperazione al bene comune, la volontà di pace. Più umane ancora: il riconoscimento da parte dell'uomo di valori supremi, e di Dio che ne è la sorgente e il termine. Più umane, infine e soprattutto: la fede, dono di Dio accolto dalla buona volontà dell'uomo, e l'unità nella carità del Cristo, che ci chiama tutti a partecipare in qualità di figli alla vita del Dio vivente, Padre di tutti gli uomini (nn. 20-21).

Chi è artefice dello sviluppo, si domanda Paolo VI. Tutti, è la risposta: le singole persone e le famiglie (n. 36), i corpi intermedi (n. 38), i poteri pubblici (n. 33), soprattutto, evitando forme di collettivizzazione e di pianificazione arbitraria, ma anche riforme agrarie o programmi d'industrializzazione improvvisati o precipitosi (n. 29).

Occorre che lo sviluppo sia graduale, armonico, anche se «bisogna affrettarsi» (n. 29), perché «grande è la tentazione di respingere con la violenza simili ingiurie alla dignità umana» (n. 32). Occorre anche che sviluppo economico e sociale e sviluppo umano camminino insieme, perché «l'umanesimo esclusivo è un umanesimo inumano» (n. 42) ricorda Paolo VI citando il teologo Henry de Lubac.

La seconda parte parla della necessaria cooperazione tra i popoli per lo sviluppo economico, sociale e umano dei più poveri. Si afferma che «lo sviluppo integrale dell'uomo non può aver luogo senza lo sviluppo solidale dell'umanità» (n. 43). Alla luce del personalismo, Paolo VI ricorda che lo sviluppo di sé non può avvenire indipendentemente dallo sviluppo degli altri, nei diversi ambiti. La solidarietà è intrinseca allo sviluppo e si attua in tre direzioni: «Dovere di solidarietà, cioè l'aiuto che le nazioni ricche devono prestare ai paesi in via di sviluppo; dovere di giustizia sociale, cioè la riorganizzazione in termini più corretti delle relazioni commerciali scorrette tra popoli forti e popoli deboli; dovere di carità universale, cioè la promozione di un mondo più umano per tutti» (n. 44).

Giovanni Paolo II: dall'enciclica Sollicitudo rei socialis al Compendio della dottrina sociale

Giovanni Paolo II continua ad approfondire il tema dello sviluppo in alcuni importanti documenti sociali del suo magistero, in particolare nell'enciclica *Sollicitudo rei socialis* (1988), pubblicata a vent'anni dalla *Populorum Progressio*. Il n. 20 dell'enciclica è dedicato al tema dello sviluppo:

L'obbligo di impegnarsi per lo sviluppo dei popoli non è un dovere soltanto individuale, né tanto meno individualistico, come se fosse possibile conseguirlo con gli sforzi isolati di ciascuno. Esso è un imperativo per tutti e per ciascuno degli uomini e delle donne, per le società e le Nazioni, in particolare per la Chiesa cattolica e per le altre Chiese e Comunità ecclesiali, con le quali siamo pienamente disposti a collaborare in questo campo. In tal senso, come noi cattolici invitiamo i fratelli cristiani a partecipare alle nostre iniziative, così ci dichiariamo pronti a collaborare alle loro, accogliendo gli inviti che ci sono rivolti. In questa ricerca dello sviluppo integrale dell'uomo possiamo fare molto anche con i credenti delle altre religioni, come del resto si sta facendo in diversi luoghi. La collaborazione allo sviluppo di tutto l'uomo e di ogni uomo, infatti, è un dovere di tutti verso tutti e deve, al tempo stesso, essere comune alle quattro parti del mondo: Est e Ovest, Nord e Sud; o, per adoperare il termine oggi in uso, ai diversi «mondi». Se, al contrario, si cerca di realizzarlo in una sola parte, o in un solo mondo, esso è fatto a spese degli altri; e là dove comincia, proprio perché gli altri sono ignorati, si ipertrofizza e si perverte. I popoli o le Nazioni hanno anch'essi diritto al proprio pieno sviluppo, che, se implica - come si è detto - gli aspetti economici e sociali, deve comprendere pure la rispettiva identità culturale e l'apertura verso il trascendente. Nemmeno la necessità dello sviluppo può essere assunta come pretesto per imporre agli altri il proprio modo di vivere o la propria fede religiosa.

Nell'enciclica, Giovanni Paolo II sottolinea il fatto che il sottosviluppo non è solo frutto di povertà o di incapacità delle persone e dei popoli, ma è anche il risultato di «meccanismi economici, finanziari e sociali»

(n. 16), di «strutture di peccato» (n. 37) che impediscono il pieno sviluppo delle persone e dei popoli. Si rende pertanto necessario un aiuto strutturale ai Paesi in via di sviluppo (n. 7), per costruire le condizioni necessarie per la libertà e la piena autonomia delle persone e dei popoli. È in questo contesto che sviluppa la riflessione sulla cancellazione del debito (n. 19): tema ripreso da un documento del 1986 della Pontificia Commissione *Iustitia e Pax*, *Al servizio della comunità umana: un approccio etico al debito internazionale* e riproposto nella *Centesimus Annus*, e nel Giubileo del 2000: un tema che ha visto anche in Italia una Campagna di tutte le diocesi per l'abolizione del debito estero di due Paesi dell'Africa: Guinea Conakry e Zambia⁶.

Nel *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, pubblicato dal Pontificio Consiglio *Iustitia e Pax* nel 2004, il tema dello sviluppo è strettamente collegato a quello della cooperazione internazionale con due particolari sottolineature: la lotta alla povertà e il debito estero dei Paesi poveri. Al tempo stesso il Compendio parla di «diritto allo sviluppo» (n. 446), che si fonda sui seguenti principi: unità di origine e comunanza di destino della famiglia umana; uguaglianza tra ogni persona e tra ogni comunità basata sulla dignità umana; destinazione universale dei beni della terra; integralità della nozione di sviluppo; centralità della persona umana; solidarietà.

Benedetto XVI: lo sviluppo tra teologia e prassi

In questo contesto, si rilegge la necessità – come ha ricordato Benedetto XVI nel discorso all' ONU del 18 aprile 2008⁷ – di una cooperazione internazionale strutturale alla politica e all'economia di ogni paese, come valore aggiunto non solo in termini sociali per i Paesi destinatari degli aiuti allo sviluppo (cfr. l'enciclica di Benedetto XVI *Deus caritas est*, 2005), ma in termini nuovi: di cittadinanza globale, di qualità della vita e dell'ambiente, di superamento dei conflitti. Anche le prassi legate all'azione di Fondazioni ecclesiali (Caritas Internationalis, Fondazione per il Sahel e Fondazione Populorum Progressio, ecc.) e ONG (Solidarietà e salute, AVSI, FOCSIV, ecc.) d'ispirazione cristiana sul piano

⁶ Sul tema del condono del debito estero dei Paesi poveri cfr.: Giovanni Paolo II, *Centesimus Annus*, 1991, n. 35; Giovanni Paolo II, *Tertio Millennio Adveniente*, 1995, n. 51; Giovanni Paolo II, *Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace*, 1998, n. 4; Giovanni Paolo II, *Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace*, 1999, n. 9 (i testi sono disponibili sul sito www.vatican.va/archive/). Sulla campagna della Chiesa italiana sul debito estero, cfr. il sito: www.giustiziaesolidarieta.it.

⁷ Il testo del discorso pronunciato da Benedetto XVI a New York il 18 aprile 2008 in occasione dell'incontro con i membri dell'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle nazioni Unite è reperibile in www.vatican.va.

della cooperazione internazionale dall'attenzione ai beni e ai servizi si è spostata a lavorare per il cambiamento di strutture e condizioni economiche, politiche, ambientali e sociali che impediscono lo sviluppo dei popoli. Questa rilettura del tema dello sviluppo alla luce delle "cose nuove", Benedetto XVI la presenta nell'enciclica sociale *Caritas in veritate* (2009), pubblicata a quarant'anni dalla *Populorum Progressio* e alla luce della crisi economica mondiale del settembre 2008. Una rilettura del tema dello sviluppo che chiede nuovi modelli economici fondati sulla destinazione universale dei beni, sulla relazione tra beni comuni e proprietà privata, sulla gratuità e su percorsi economici di comunione. Sono nati percorsi etici nuovi sul piano bancario e degli investimenti, il commercio equo e solidale, i consumi critici: modelli importanti di una nuova prassi sociale e familiare nelle comunità cristiane.

La Chiesa, il creato e i cambiamenti climatici

L'ultimo tema che caratterizza la dottrina e la prassi sociale della Chiesa è *l'ambiente*. I cambiamenti climatici, la conseguente desertificazione di terre, l'azione di esproprio di migliaia di terre da parte di alcune multinazionali, i disastri ambientali (alluvioni, terremoti) stanno creando un movimento nuovo di persone legato a queste drammatiche situazioni. Nel 2014 oltre 22 milioni e 400 mila persone sono state costrette a lasciare la propria terra per cause ambientali. Alla luce di questa nuova e grave emergenza sociale, Papa Francesco ha voluto dedicare la sua prima lettera enciclica *Laudato si* (2015), ai temi ambientali e climatici, inaugurando in questo modo un nuovo percorso di azione sociale che comprende anche un nuovo stile di vita personale e sociale, modifiche importanti in riferimento ai consumi. La prassi sociale ecclesiale dei prossimi anni non potrà non confrontarsi con questo nuovo tema che intreccia anche i nuovi percorsi migratori.

Bibliografia

- Alberigo, Giuseppe; Melloni, Alberto (a cura di) (1995-2001). *Storia del Concilio Vaticano II*. Bologna: il Mulino/Peters, 5 voll.
- Bruni, Luigino; Zamagni, Stefano (2004). *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*. Bologna: il Mulino.
- Cubeddu, Giovanni (2002). Quando il papa fece proprio il grido dei poveri. Intervista con il Card. Paul Poupard. *30 giorni*, 2, http://www.30giorni.it/articoli_id_282_11.htm.
- De Antonellis, Giacomo (1967). *La "Populorum progressio" nella cronaca italiana*. Milano: Ares.
- Pavan, Pietro (1968). La concezione cristiana dello sviluppo. In *La pace e lo sviluppo dei popoli nella Populorum progressio (Atti del 1 Convegno di studi sulla civiltà contemporanea, Recoaro, 8-12 settembre 1967)* (35-46). Vicenza: Centro studi Rezzara.
- Puel, Hugues (2004). *Économie et Humanisme dans le mouvement de la modernité*. Paris: Cerf.