

21 LUGLIO 2017

Dal paradigma migratorio a quello  
della mobilità internazionale delle  
persone: opportunità storica per  
l’Africa o pura retorica?

di Raffaele Cadin

Professore associato di Diritto internazionale  
Sapienza – Università di Roma



## Presentazione del nuovo Focus Africa

Il *focus* Africa della Rivista *federalismi.it*, nel riprendere con rinnovato entusiasmo un percorso già intrapreso da tempo e finalizzato ad offrire un attento sguardo esterno sulle vicende africane, presenta un numero in parte rinnovato quanto all’impianto e struttura. Infatti, accanto ai saggi di approfondimento incentrati sulla tematica “Africa e flussi migratori: dal modello repressivo alla migrazione circolare”, che testimoniano l’attenzione positiva riservata dalla comunità scientifica alla *call for papers* proposta a suo tempo dalla Rivista, si segnala la novità strutturale dell’introduzione della sezione “Osservatorio della giurisprudenza”. In tale sezione vengono pubblicate e commentate le principali decisioni adottate sia dalle Corti e Commissioni sovranazionali (*in primis*, ma non esclusivamente, la Corte e la Commissione africana dei diritti dell’uomo e dei popoli) sia dai tribunali supremi o costituzionali dei Paesi africani, in questo secondo caso ordinate sulla base di un criterio geo-culturale nelle diverse macro-regioni del Continente. Come emerge fin da questa prima uscita dell’Osservatorio, si tratta di una giurisprudenza di grande rilevanza ed interesse che esprime nello stesso tempo il fenomeno globale della circolarità dei valori giuridici e il contributo niente affatto marginale che il pensiero giuridico africano, immerso nella variegata realtà continentale, può dare al dialogo tra le corti e alla comprensione delle sfide contemporanee che il diritto è chiamato ad affrontare. Inizia dunque in questo numero una avventura giuridica assai stimolante che non trova precedenti editoriali e non è certamente ascrivibile ad un approccio di tipo “esotico” o “neo-coloniale”. Al contrario, lo spirito che anima questa iniziativa è quello di prendere sul serio il diritto africano e la sua applicazione giurisprudenziale nella convinzione che il XXI secolo sarà anche e soprattutto il “secolo africano”. Consapevolezza diffusa in tutti i promotori dell’Osservatorio, dal Direttore della Rivista ai giovani studiosi che vi collaborano fattivamente e che di questo secolo intendono essere protagonisti e non meri spettatori.

*r.c., b.c., t.g., v.p., c.s.*



# Dal paradigma migratorio a quello della mobilità internazionale delle persone: opportunità storica per l’Africa o pura retorica?

**di Raffaele Cadin**

Professore associato di Diritto internazionale  
Sapienza – Università di Roma

Può stupire la scelta di dedicare il presente numero non all’approfondimento della cosiddetta “crisi dei migranti” in partenza dalla Libia, ma al tentativo di costruire una *governance* internazionale dei flussi migratori tra sponda Sud e Nord del Mediterraneo incentrata sui nuovi paradigmi della migrazione circolare e della mobilità delle persone. L’intento non è certamente quello di sottovalutare la gravità della situazione in atto e l’impatto che l’arrivo massiccio ed incontrollato di migranti sulle coste italiane potrà avere, e in parte ha già generato, su delicati equilibri interni in ambito nazionale ed europeo. Né si intende aderire acriticamente alla narrativa secondo la quale il modello della migrazione circolare sarebbe idoneo di per sé a mutare da negativa a positiva la percezione sociale sulla mobilità internazionale delle persone essendo basato sull’incontro tra domanda ed offerta di lavoro tra Paesi affetti, rispettivamente, da scarsità ed eccesso di capitale umano, dinamica che non presupporrebbe necessariamente lo stabilimento e l’integrazione dei lavoratori migranti. Sotto il primo profilo, è tuttavia doveroso evidenziare che, come ormai riconoscono i rapporti dei principali organismi internazionali (ci limitiamo a citare il rapporto della Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia, [Detained and dehumanized, Report on human rights abuses against migrants in Libya](#), UNSMIL, 13 dicembre 2016, e quello appena pubblicato dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, [Migration trends in Libya: changing dynamics and protection challenges](#), UNHCR, 2017), la rappresentazione del fenomeno della moltitudine di disperati in partenza dalle coste libiche come stereotipo delle dinamiche dei flussi migratori africani è completamente avulsa dalla realtà fattuale e giuridica. In Libia siamo ormai da tempo in presenza non di una crisi migratoria, ma di una crisi umanitaria senza precedenti innescata da una delle principali tragedie geopolitiche del XXI secolo: l’abbattimento *manu militari* del regime di Gheddafi e il conseguente

vuoto di potere che ha determinato una situazione di anarchia, violenze diffuse e gravi abusi dei diritti umani (per non parlare della sorte riservata alle categorie vulnerabili e ai migranti vittime della tratta di esseri umani) dalla quale sono costretti a fuggire perfino i migranti “circolari” intra-africani che tradizionalmente non hanno alcuna propensione o interesse a imbarcarsi verso l’Europa. Pensare di affrontare una situazione emergenziale del genere, in cui vengono deumanizzati senza distinzioni migranti economici, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta, categorie vulnerabili, ecc., con le regole, gli strumenti, la logica delle politiche migratorie dell’UE e pretendere che a farsene carico sia un solo Paese (l’Italia, la solitaria Potenza protettrice dei migranti nel Mediterraneo) non ha evidentemente alcun senso. Infatti, la soluzione della crisi libica non può che passare per la stabilizzazione del Paese e per uno sforzo straordinario di solidarietà nell’assistenza e nell’accoglienza dei profughi che richiede l’assunzione di precise responsabilità da parte della comunità internazionale e dell’UE.

Ben differente è invece la prospettiva della regolazione dei flussi migratori tra Africa e Vecchio Continente che sono destinati a rimanere consistenti ed anzi ad aumentare negli anni e nei decenni a venire. Pur riconoscendo che non esistono modelli ottimali applicabili ad ogni situazione a prescindere da una valutazione caso per caso della realtà locale e del contesto di riferimento, si impone una scelta di fondo tra due paradigmi. Da una parte abbiamo il *modello migratorio tradizionale*: chiuso, sovranista, repressivo che peraltro non impedisce in concreto il dispiegarsi dei flussi migratori, ma li condanna all’irregolarità e all’insicurezza e li consegna nelle mani dei trafficanti di persone con costi umani insopportabili e il rischio di alimentare emergenze umanitarie complesse come il caso libico dimostra ampiamente. Dall’altra abbiamo il *modello innovativo della mobilità internazionale delle persone*: aperto, basato sulla cooperazione internazionale e il rispetto dei diritti umani, finalizzato a rendere i flussi migratori sicuri regolari e ordinati e, soprattutto, nell’interesse di tutti gli attori in gioco (Paesi di origine, di transito, di destinazione e lavoratori migranti). Lo ripetiamo, con riferimento a quest’ultima concezione, non si tratta della panacea di tutti i mali. Ci sono questioni giuridiche da affrontare, problemi concettuali da risolvere, ipocrisie da svelare, prassi applicative da monitorare, risultati concreti da verificare. Proprio per questo siamo in presenza di una prospettiva seminale che merita di essere analizzata in profondità e con approccio multidisciplinare dalla comunità scientifica.

Con grande ritardo, incertezze e timidezze, la comunità internazionale ha infine fatto una precisa scelta di campo. Infatti, in un passaggio tanto epocale quanto snobbato dai mezzi di comunicazione e dalla più gran parte degli studiosi, il 19 settembre 2016 l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato *per consensus* la

[Dichiarazione di New York su rifugiati e migranti](#) (risoluzione 71/1). Tale Dichiarazione, pur essendo un atto di *soft law* non giuridicamente vincolante, ha una straordinaria importanza per tre ragioni principali:

- l'adozione consensuale della Dichiarazione, dunque senza alcuna obiezione formale da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite, segna una volta per tutte l'internazionalizzazione della questione dei flussi migratori e delle politiche migratorie che non potranno più essere considerate come appartenenti principalmente al dominio riservato degli Stati;
- il contenuto normativo della Dichiarazione, assolutamente equilibrato e niente affatto rivoluzionario, costituisce peraltro un progresso significativo sotto diversi profili che non è possibile approfondire in questa sede, ma soltanto elencare: in particolare, l'obbligo di proteggere i diritti umani dei migranti e dei rifugiati a prescindere dal loro *status*; l'obbligo di garantire l'accesso all'istruzione ai bambini migranti e rifugiati e l'impegno a bandire in tempi brevi la pratica della detenzione dei minori al fine di stabilire il loro *status*; l'obbligo di sostenere i Paesi che salvano, assistono ed accolgono un gran numero di rifugiati e migranti e quello di migliorare l'assistenza umanitaria e allo sviluppo destinata ai Paesi di origine dei flussi migratori; l'impegno a promuovere il contributo positivo dei migranti allo sviluppo socio-economico dei Paesi che li ospitano e a condannare fermamente la xenofobia nei loro confronti;
- l'accordo raggiunto sui seguiti della Dichiarazione al fine di dare concreta attuazione agli impegni presi attraverso l'inizio dei negoziati per l'adozione nel 2018 di un *Global compact for safe, orderly and regular migration* nell'ambito di una conferenza diplomatica convocata a tale scopo, al quale si accompagnano gli impegni a sviluppare delle linee guida sul trattamento dei migranti in situazioni di vulnerabilità e a concludere, sempre nel 2018, un *Global compact on refugees* che dovrebbe promuovere una distribuzione più equa a livello mondiale degli oneri e delle responsabilità derivanti dall'accoglienza dei rifugiati.

La Dichiarazione di New York rappresenta dunque l'inizio di un percorso finalizzato a costruire una *governance* globale dei flussi migratori in cui l'adesione a principi comuni e a pratiche condivise dovrebbe consentire una migliore protezione della vita e dei diritti dei migranti e dei rifugiati nel quadro di una cooperazione internazionale rafforzata. Se la cornice normativa ed istituzionale è necessariamente globale, l'ambito di applicazione principale di tale *governance in statu nascendi* è sicuramente l'Africa nel pieno di un'esplosione demografica che secondo gli esperti è destinata a durare nei prossimi decenni. Alla luce di quanto precede, l'analisi critica degli scenari migratori africani presenti e futuri, delle politiche e degli strumenti dell'UE in



materia di mobilità e migrazione circolare, nonché dei risultati realizzati sul campo dai primi progetti pilota, è di fondamentale importanza per poter tornare ad immaginare un futuro in cui la mobilità delle persone sia fonte di arricchimento culturale e socio-economico e il Mediterraneo un luogo di incontro e di scambio tra popoli e culture. I saggi pubblicati nel presente numero della Rivista, pur differenziandosi per argomento trattato e approccio seguito, offrono tutti un prezioso contributo di conoscenze e sensibilità nella direzione indicata.