



in collaborazione con



Università degli Studi di Genova  
Dipartimento di Scienze Antropologiche  
[www.disa.unige.it](http://www.disa.unige.it)



[www.fieri.it](http://www.fieri.it)



Università di Milano  
Dipartimento di Studi sociali e politici  
[www.sociol.unimi.it](http://www.sociol.unimi.it)

**Aspettative**

Europa cosmopolita. Realtà e utopia di **Ulrick Beck**

**Questioni. Sulle frontiere. Agency e catture**

La storia di **Agostino Petrillo** e **Luca Queirolo Palmas**

Le frontiere. Agency e catture di **Agostino Petrillo** e **Luca Queirolo Palmas**

Migrazioni (trans)sahariane. Territorialità e socialità dei migranti in transito nel Niger del nord  
di **Julien Brachet**

Le asimmetrie del potere. Politiche migratorie fra Messico e Stati Uniti di **Jorge Durand**

La macchina di cattura. I campi come dispositivo di controllo della mobilità migrante  
di **Federico Rahola**

L'autonomia delle migrazioni di **Dimitris Papadopoulos** e **Vassillis Tsianos**

"Dando tranquillità verso la notte?" Discutendo con **Mike Davis** su Obama, la crisi, le frontiere...

di **Agostino Petrillo** e **Luca Queirolo Palmas**

**Contributi di ricerca**

Spazi, gruppi e pratiche culturali. Relazioni e conflitti nello spazio pubblico della periferia di  
Cecilia di **Laura Porzio** e **Luca Giliberti**

**Le migrazioni**

Il caso. Frontiera Sud di **Noel Criado**

**Le migrazioni**

Le migrazioni del Pacifico. Quito-Los Angeles, A/R di **Francesca Lagomarsino** e **Jacques Ramirez**

**Le migrazioni**

Identità e appartenenza come ethos e habitus di **Raul Morales La Mura**

**Le migrazioni**

Le migrazioni ricevute

Prezzo del presente fascicolo 19,00 i.i.  
(06.2009.2)

ISSN 1972-4888

oAngeli srl - Via Monza 106 - 20127 Milano - Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/04 n. 46) art. 1, comma - 1, DCB Milano - II quadrimestre 2009

MONDI migranti 2 - 2009

N. 2. 2009

4 P n 1782



*Rivista di studi e ricerche  
sulle migrazioni internazionali*

SULLE FRONTIERE  
AGENCY E CATTURE

A cura di **Agostino Petrillo**  
e **Luca Queirolo Palmas**

FrancoAngeli



## Bibliografia di riferimento

- Ba C.O. e Choplin A. (2005). Tenter l'aventure par la Mauritanie: migrations transsahariennes et recompositions urbaines. *Autrepart*, 36: 21-42.
- Bensaâd A., a cura di (2009). *Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsahariennes. Immigration sur émigration*. Paris: Karthala.
- Bilger V. e Kraler A. (a cura di). *Stichproben. Vienna Journal of African Studies, special issue: African Migrations. Historical Perspectives and Contemporary Dynamics*, 8/2005.
- Brachet J. (2009). Irrégularité et clandestinité de l'immigration au Maghreb. Cas de l'Algérie et de la Libye. In Bensaâd A. (a cura di). *cit.*, pp. 109-135.
- Brachet J. (2007). *Un désert cosmopolite. Migrations de transit dans la région d'Agadez (Sahara nigérien)*, Tesi di Dottorato, Dipartimento di Geografia, Università Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris: 459.
- Brachet J. (2005). Migrants, transporteurs et agents de l'État: rencontre sur l'axe Agadez-Sebha. *Autrepart*, 36: 43-62.
- Bredeloup S. e Pliez O. (2005). Migrations entre les deux rives du Sahara. *Autrepart*, 36: 3-20.
- Deycard F. (2007). Le Niger entre deux feux. La nouvelle rébellion touarègue face à Niamey. *Politique africaine*, 108: 127-144.
- Latour É. de (2001). Du ghetto au voyage clandestin: la métaphore héroïque. *Autrepart*, 19: 155-176.
- Levitt P. e Glick Schiller N. (2004). Conceptualizing simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society. *International Migration Review*, 38, 3: 1002-10039.
- Ministère de l'économie et des finances (2004). *Recensement Général de la Population et de l'Habitat - RGP/H 2001, Résultats définitifs: répartition par sexe et par groupe d'ages de la population du Niger en 2001*, Bureau Central du Recensement, Niamey: 256.
- Perrin D. (2008). L'étranger rendu visible au Maghreb. La voie ouverte à la transposition des politiques juridiques migratoires européennes. *Asylon*, 4; testo disponibile al sito: <http://terra.rezo.net/article770.html>.
- Schmoll C. (2004). *Une place marchande cosmopolite. Dynamiques migratoires et circulations commerciales à Naples*. Tesi di Dottorato di Geografia. Paris: Université Paris 10 Nanterre, 550 (2 vol.).

## Le asimmetrie del potere. Politiche migratorie fra Messico e Stati Uniti

di Jorge Durand\*

### 1. Introduzione

Il Messico è un paese di emigranti, che non si riconosce come tale. In parte tale rimozione dipende da due fattori: la vicinanza e l'unidirezionalità. Gli emigranti messicani non hanno l'abitudine di interrompere definitivamente le relazioni con il paese di origine, come fanno molti emigranti di altri paesi. Per i messicani l'alternativa del ritorno è sempre presente: per le feste del villaggio, per i funerali dei parenti, per controllare gli affari, ma anche per giocare una partita di calcio.

Inoltre gli emigranti nel 98% dei casi si dirigono verso una sola meta, gli Stati Uniti, e per l'80% dei casi si concentrano in quei territori che sono stati messicani: Arizona, California, Nevada, Texas e Nuovo Messico. Solo negli ultimi dieci anni del secolo scorso iniziano a dirigersi verso altre destinazioni negli Stati Uniti.

La vicinanza e l'unidirezionalità convertono così la migrazione in qualcosa di naturale e quotidiano, dato che la maggior parte dei messicani ha un qualche parente che sta dall'altra parte della frontiera.

Il paese si è incorporato alla migrazione di massa alla fine del XIX secolo, quando si sono congiunte le ferrovie messicane e statunitensi nella città di El Paso (1884). Storicità, ampiezza di scala e continuità sono dunque le caratteristiche di questo fenomeno migratorio; già nel 1926 Gamio (1930) rilevava la presenza di quasi un milione di emigranti (917.000), mentre il censimento Usa del 2000 registra la presenza di 9,3 milioni di persone nate in Messico.

◆. Traduzione a cura di Sara Urgeghe.

\*. Jorge Durand, Università di Guadalajara.

Il tema dell'emigrazione rappresenta dunque un elemento importante e permanente tanto nella politica nazionale quanto nelle relazioni bilaterali. Per tutto il Novecento si possono osservare mutamenti e repentini rovesciamenti delle posizioni politiche in relazione a questo tema, per quanto il diritto al libero transito si conservi come principio immutabile della politica messicana; in effetti, fatte salve alcune contingenze storiche, le autorità non hanno mai cercato di impedire l'emigrazione dei connazionali. Questo contributo intende passare in rassegna le diverse fasi storiche che hanno contrassegnato il rapporto con l'emigrazione dal Novecento sino all'attualità.

## 2. La migrazione come malattia e la politica dissuasiva (1910-1940)

Con la connessione delle ferrovie del 1884 diveniva possibile su scala più vasta l'incontro tra la manodopera messicana e la domanda crescente delle imprese statunitensi. Tuttavia le partenze di lavoratori non erano ben viste dalle autorità, anche perché si dirigevano verso i territori annessi dagli Usa e per i quali il Messico aveva sostenuto, con scarsi risultati, una politica di rimpatrio (Durand, 1994). Inoltre era luogo comune ritenere che il Messico, in quanto paese con poca popolazione e ingenti ricchezze naturali, avesse piuttosto bisogno di immigrazione. Così sosteneva ad esempio il *Progreso Latino* nel 1906: «In Messico c'è lavoro per tutti, stranieri e nazionali. Abbonda il lavoro, mancano braccia e intelligenze, mani e cervelli (Ochoa e Uribe, 1990)». Per molti editorialisti di inizio Novecento gli emigranti erano *traditori*. Persino la chiesa condivideva tale posizione, così espressa nel settimanale cattolico *La Epoca*: «l'assenza di patriottismo assume un rilievo maggior quando consideriamo che gli emigranti vanno a lavorare e rendere più ricca con il loro lavoro un nazione che sempre è stata nostra nemica e origine delle nostre disgrazie nazionali (Ochoa e Uribe, 1990: 134)».

Nei primi decenni del XX secolo, le autorità sceglievano la dissuasione come strada per depotenziare l'emigrazione; si affiggevano manifesti nei paesi per informare sulle pessime condizioni di vita e di lavoro degli emigranti. Sulla frontiera i problemi erano più intensi dato che lì si concentravano tutti gli aspiranti emigranti; le autorità inviavano appelli agli Stati del sud e ai comuni dell'interno affinché impedissero «per quanto possibile l'emigrazione ... facendo presenti le grandi difficoltà dei messicani nella Repubblica del Nord (Durand, 1994: 114)».

Il principale problema era costituito dall'operato dei reclutatori (*enganchadores*) che fornivano un anticipo monetario agli emigranti da restituire

poi in lavoro. L'*enganche*, business privato delle agenzie di contrattazione, è stato un sistema di sfruttamento estremo che lasciava nelle mani dei privati il trasporto, il salario, il controllo degli accampamenti e la definizione dei carichi di lavoro. Conseguenze di tale sistema sono state il lavoro infantile, le polizie private, i contratti da usura, l'indebitamento permanente, e più in generale le condizioni miserabili di vita e di lavoro.

La situazione diveniva più grave con la rivoluzione nel 1910. Madero, nel suo famoso testo *La successione presidenziale nel 1910*, affermava che le condizioni di lavoro erano pessime negli Stati Uniti, ma ancora peggiori in Messico, di modo tale che «...la loro sorte è migliore altrove che nella loro terra d'origine (Madero, 1910)». In effetti, migliaia di persone andavano verso nord per fuggire alla guerra e alla devastazione; in questo caso, per la prima e unica volta, gli Usa riconoscevano i messicani in qualità di rifugiati, accogliendoli in insediamenti militari sino a quando non riuscivano ad accedere al lavoro tramite qualche agenzia (Durand e Aria, 2000). Il panorama cambia nel 1917; finisce la rivoluzione messicana e gli Stati Uniti entrano nel conflitto mondiale. La dichiarazione di guerra lascia molti posti di lavoro scoperti e contribuisce ad attivare rapidamente una richiesta di lavoro; è così che i reclutatori americani iniziano a passare la frontiera chiedendo sostegno ai loro consolati. Il segretario agli Esteri del Messico dichiara in quel frangente: «dato che non è possibile per il governo bloccare l'emigrazione dei suoi cittadini, dovrebbe prendere ogni iniziativa affinché soffrano il meno possibile durante la permanenza all'estero». Inoltre, circa 60.000 emigranti senza documenti, vengono coscritti con la forza e di questi quasi 15.000 inviati sul fronte di guerra in Europa (Alanis, 1999). Di nuovo in quel periodo si ricorre alla propaganda ufficiale per avvisare coloro che ingenuamente cercano fortuna al nord; il governo rilascia così passaporti per certificare la nazionalità e per impedire l'arruolamento obbligatorio da parte degli Stati Uniti.

Con la fine della guerra inizia una nuova fase, quella delle recessioni economiche e delle conseguenti deportazioni di massa. Il governo messicano pur tentando di far fronte al fenomeno è tuttavia incapace di esercitare un qualche controllo: non solo è incapace di fermare il flusso in uscita, ma soprattutto non può negare il ritorno ai propri concittadini deportati. Sono tre le deportazioni di massa: 150.000 nel 1921, 500.000 fra il 1929 e il 1933, 45.000 tra il 1938 e il 1940 dei quali 6.000 nell'ambito dei programmi di rimpatrio organizzati dal presidente Cardenas. In tutti i casi il governo messicano interviene per quanto possibile aiutando i migranti di ritorno, pagando le spese di viaggio, di vitto e di alloggio (Alanis, 2003; Durand, 1994), provando, con scarsi risultati, a reintegrarli in maniera definitiva attraverso la concessione di terre.

Secondo gli analisti di quel periodo, fra i quali occorre segnalare Enrique Santibañes (1930), l'emigrazione messicana diviene un'emorragia, un'impresa sterile, dato che le relazioni «amichevoli con gli Stati Uniti sono servite fino ad ora esclusivamente ad impoverire la nostra popolazione». Con maggior enfasi Alfonso Fabila (1932) sostiene che «i migranti sono colpevoli del peccato della migrazione» e che le soluzioni per arginare la migrazione devono essere radicali: non solo far conoscere i pericoli connessi ma, se necessario, impedirla con la forza. Secondo Fabila (1929) la migrazione è un tragico errore e per quanto la Costituzione stabilisce il diritto alla mobilità, «al di là di questa norma vi è una realtà innegabile: il Messico si spopola dei suoi contadini, operai e persino degli intellettuali».

Con un atteggiamento più misurato l'antropologo Manuel Gamio (1930) riconosce che il Messico perde con l'emigrazione il contributo di circa il 9% delle sue classi produttive, anche se al tempo stesso la migrazione temporanea permette di alleviare i problemi sociali e la disoccupazione oltre che favorire la formazione all'estero dei migranti e contribuire all'economia messicana attraverso l'invio di un'enorme quantità di rimesse.

### 3. La migrazione negoziata: il Programma Bracero (1942-1964)

Le politiche dell'emigrazione durante i primi quarant'anni del 1900 sono da un lato dissuasive, dall'altro reattive nel tentativo di gestire le conseguenze delle deportazioni di massa ad opera degli Stati Uniti. Secondo alcuni autori già durante la prima guerra mondiale prende forma un primo *Programma Bracero* (Alanis, 1999), anche se in realtà i negoziati si limitano allo scambio di documenti consolari sulla protezione dei lavoratori e non prevedono alcun accordo bilaterale tra i governi.

Paradossalmente due anni dopo le deportazioni di massa di lavoratori messicani del '39 e del '40, iniziano i negoziati per la contrattazione di manodopera. Tuttavia il fantasma della deportazione è ancora vivo nella memoria popolare del Messico rurale, così come il fantasma della penuria di forza lavoro è diffuso nelle campagne e nei centri industriali degli Stati Uniti. È questo un momento propizio per una politica bilaterale; per la prima volta in mezzo secolo di emigrazione entrambi i paesi si siedono ad un tavolo di trattativa per concordare il modo più efficace di risolvere il problema della domanda e dell'offerta di manodopera. Il contesto internazionale e i mutati rapporti di forza obbligano gli Stati Uniti ad assumere un atteggiamento più disponibile alla trattativa. Il *Programma Bracero* prende così forma durante la seconda guerra mondiale e viene più volte rinegoziato nei 22 anni successivi. Tale accordo nasce in un periodo di sviluppo

dell'economia messicana e di rafforzamento di una politica interna popolare e nazionalista, segnata ad esempio dalla nazionalizzazione delle ferrovie nel 1937 e dell'industria del petrolio nel 1939, entrambe di proprietà europea e nordamericana (Gonzales, 1981).

Nel 1942, quando gli Stati Uniti manifestano il bisogno di lavoratori temporanei e non di immigrati permanenti, il Messico si dimostra disponibile ad arrivare ad un accordo, anche come sostegno allo sforzo bellico degli alleati. In questa congiuntura storica molto particolare riesce a strappare condizioni piuttosto favorevoli per i suoi lavoratori: contratti di lavoro, salario minimo, costi di trasporto, vitto e assicurazione. Da parte americana si rovesciano radicalmente le caratteristiche del modello migratorio precedente, favorendo così una migrazione maschile, impedendo quella familiare, ottenendo l'ingresso legale e stagionale, la certezza dell'origine contadina e quindi di una più facile integrazione nel lavoro agricolo.

Il primo elemento di forza del *Programma Bracero* è la fine del sistema dell'*enganche*, dato che la contrattazione cessa di essere un'attività privata e si lega a programmi ufficiali e bilaterali; il secondo è il riconoscimento esplicito dell'esistenza di un mercato del lavoro binazionale tra Stati Uniti e Messico. A differenza della maggiore parte delle leggi migratorie nordamericane che hanno un carattere generale, il *Programma Bracero* è un accordo bilaterale, promosso inizialmente dagli Stati Uniti ma alimentato dal mutuo interesse delle parti.

Per i braccianti il problema fondamentale deriva dai vincoli del contratto che obbligano a lavorare in una precisa fattoria senza la possibilità di muoversi o cercare alternative. Non esiste un mercato libero del lavoro per i migranti; per questo i critici ritengono il *Bracero* un sistema di semi-schiavitù che lega il lavoratore ad un determinato datore favorendo così una serie di abusi. Per gli americani il problema principale è rappresentato dal costo e dalla burocrazia, oltre che dai diritti concessi sul piano lavorativo. Fondamentalmente il *Programma Bracero* costituisce una relazione fra padroni e operai mediata dai due governi da cui scaturisce un mercato binazionale di manodopera, stagionale e temporaneo.

Infine occorre segnalare che il *Programma* è rimasto operativo per 22 anni dimostrando di funzionare efficientemente anche dal punto di vista quantitativo: tra il 1954 e il 1960 coinvolge una media annuale di 350.000 stagionali, mentre sull'intero periodo vengono contrattati 4 milioni e mezzo di lavoratori.

Entrambi i governi ogni anno rinegoziano questa sorta di contratto collettivo di lavoro su scala binazionale, con conseguenze in termini di burocrazia e costi; solo nel 1945 sono 2.400 i funzionari impegnati nella gestione del *Programma* (Jones, 1946). Inoltre sul versante messicano si verifica-

no spesso casi di corruzione, i cui costi ovviamente ricadono sui migranti in termini di tangenti o favori.

Anche le diverse agenzie coinvolte sperimentano conflitti, divergenze, paure e alleanze. In Messico il Ministero degli esteri negozia, il governo mette in atto, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale interviene e valuta. Negli Stati Uniti il conflitto si sviluppa invece tra il Dipartimento del lavoro che alleato con i sindacati sabota il *Programma*, il Servizio di immigrazione e naturalizzazione che paradossalmente ne diviene uno strenuo difensore, il Dipartimento dell'agricoltura che sostiene gli interessi degli agricoltori (Calavita, 1992).

Un'altra fonte di difficoltà concerne il luogo in cui reclutare: per il Messico il reclutamento deve avvenire all'interno del paese, nelle zone da cui provengono gli emigranti; per i nordamericani e i datori di lavoro invece deve essere alla frontiera in modo tale da risparmiare sui costi di trasporto. In ogni caso, a prescindere dal luogo, il concentramento di migliaia di persone che sperano di avere un contratto genera molteplici problemi logistici che il governo messicano non riesce a risolvere, tanto che secondo un osservatore dell'epoca, Pedro de Alba (1954), i centri di contrattazione divengono «uno spettacolo tra i più desolanti».

Le conseguenze negative sono molteplici, anche se non tutte imputabili al *Programma* stesso; in particolare si genera un movimento parallelo e di simile grandezza di lavoratori senza documenti. In questo contesto le parti si rimpallano le responsabilità: da una parte si afferma che il Messico deve controllare la migrazione illegale, dall'altra si chiede al governo statunitense di sanzionare i datori di lavoro di illegali. Il conflitto si chiude con una sentenza in Texas che sancisce la possibilità per i datori di lavoro di contrattare gli illegali senza sanzioni o ripercussioni legali.

La contrattazione massiccia di lavoratori stagionali, legali ed illegali, trasforma il mercato del lavoro di entrambi i paesi. In Messico alcuni governatori, come quello del Guanajuato, iniziano a lamentare la mancanza di manodopera (Durand, 1994); viceversa negli Stati Uniti i sindacati denunciano ripetutamente l'eccesso di offerta di lavoro a basso costo che rimpiazza la manodopera locale, abbassa i salari e rimpingua le file dei crumiri (Calavita, 1992).

Ma il problema ricorrente resta per tutto il periodo l'inadempienza delle norme contrattuali ad opera dei datori di lavoro e le relative ripercussioni sulle trattative fra i governi. L'accordo firmato durante la seconda guerra mondiale, diviene troppo oneroso in tempo di pace, soprattutto quando si ha la possibilità di contrattare lavoratori illegali. Nel dicembre del 1964 il Messico disdice l'accordo con la giustificazione che il programma alimenta la migrazione illegale rendendo così la situazione ancora più difficile e met-

tendo fine all'epoca del bilateralismo che, pur in un contesto di relazione asimmetrica di potere, apriva comunque dei margini di contrattazione.

#### **4. Il periodo degli indocumentati e la politica della non politica o del *laissez faire***

Disdetto il *Programma Bracero* il governo messicano si fa promotore di nuovi accordi. Questo è l'obiettivo su cui si impegnano prima il presidente Díaz Ordaz (1964-1970) e successivamente Echeverría che propone nel 1974 un accordo respinto dal presidente Ford con la scusa che non garantisce la protezione dei lavoratori messicani (García y Griego, 1998).

Il Messico rinuncia così ad evocare la necessità di un accordo, un'attitudine passiva che García y Griego ha definito come la politica della non politica, una strategia per non impegnarsi in una soluzione del problema dettata dagli Usa. Apparentemente tale opzione ha una base razionale centrata sul calcolo dei costi e dei benefici, anche se lo stesso autore riconosce che l'esito in fondo è il mantenimento dello *status quo* (1988); successivamente, García y Griego ammette i costi considerevoli di tale politica, in primo luogo la rinuncia ad esprimere una posizione su un tema di interesse nazionale (Calderón, 2002).

Di certo attraverso questo calcolo si ottengono benefici politici per il governo di turno; ciò che rimane in ombra è il danno arrecato ai migranti da una politica che li abbandona al loro destino.

Il governo ritorna così ad un'antica posizione attendista nei confronti dei movimenti della controparte dato che è difficile negoziare in un contesto di asimmetria del potere; il problema è che in questo modo viene meno persino la costruzione di una posizione teorica sul fenomeno capace di definire principi e criteri per la negoziazione.

Al di là delle retoriche e del cinismo ufficiale di entrambi i governi, i lavoratori stessi iniziano a difendere i propri diritti; non è un caso che negli anni Sessanta nasca negli Stati Uniti l'Unione dei Lavoratori Agricoli (UFW), guidata da César Chávez, il più conosciuto e apprezzato dirigente sindacale di origine messicana. In occasione della festa dell'Indipendenza messicana, il 16 di settembre del 1965, Chávez organizza il primo sciopero contro i produttori di uva. La lotta proseguirà per decenni aprendo così la strada al sindacalismo agricolo (Gómez-Quiñónez, 1994).

Oltre ai lavoratori due nuovi attori cominciano ad occupare la scena: l'afflusso di migranti di origine urbana e delle donne cambia radicalmente il profilo del messicano negli Usa. A causa degli intensi processi di meccanizzazione si richiedono sempre meno lavoratori agricoli e sempre più ma-

nodopera nell'industria e nel dinamico settore dei servizi: pulizie, ristoranti, hotel, casinò ed esercizi commerciali. Questa nuova composizione non solo risponde ad una nuova domanda del mercato del lavoro statunitense, ma riflette anche le trasformazioni radicali nella società messicana: da un lato il paese si urbanizza rapidamente e si lascia alle spalle il suo passato rurale, dall'altro le donne si incorporano massicciamente al mercato del lavoro e abbandonano il tradizionale ruolo domestico loro assegnato.

L'assenza di una politica migratoria statunitense specifica per i migranti provenienti dal Messico ha come conseguenza l'uniformazione di tutti i migranti: essere messicano diviene sinonimo di lavoratore senza documenti. La condizione legale del migrante messicano è definita da vulnerabilità e insicurezza, dato che in qualsiasi momento può essere licenziato o deportato. Questa condizione alimenta la tradizionale propensione al ritorno: il lavoratore senza documenti non ha altra alternativa che pensare di far ritorno e quindi di investire tutti i suoi sforzi e i suoi risparmi per migliorare le condizioni di vita nel paese di origine.

Per rispondere alle necessità di coloro che si trovano nella condizione di assenza di documenti (*indocumentados*) si sviluppano, come mai era successo prima, le reti di solidarietà e di appoggio; mentre il bracciante del *Programma Bracero* non aveva bisogno di avere parenti o conoscenti negli Stati Uniti, per i migranti senza documenti sono qualcosa di indispensabile. Con la fine dei contratti per i braccianti e degli accordi bilaterali, le reti sociali permettono di ridurre costi e i rischi della migrazione e al contempo sviluppano una complessa trama sociale, culturale e di servizi.

Una volta venuti meno il sistema dell'*enganche* e il *Programma Bracero*, sono i lavoratori stessi che iniziano a rifornire direttamente il mercato del lavoro nordamericano; il reclutamento e la formazione della manodopera passano nelle mani dell'offerta di lavoro e tale dinamica rafforza ulteriormente le reti tra determinate comunità e regioni geografiche (Massey *et al.*, 1987). Nello stesso modo acquisiscono potere le mafie della frontiera e si perfezionano le modalità di attraversamento del confine, sia con l'appoggio di compaesani o conoscenti sia attraverso il ricorso ai *coyotes*, il cui lavoro consiste nel trasporto oltre frontiera di persone senza documenti. Il controllo è di fatto solo simbolico, dato che percorrendo la strada di notte si passa dall'altra parte senza grossi problemi.

Nel frattempo il governo messicano si disinteressa del tema dell'emigrazione: i migranti sono lasciati alla loro sorte e possono facilmente passare la frontiera, così come i datori di lavoro non trovano limiti nel perseguire i propri interessi. *Lasciar fare, lasciar passare*, sembra essere il modello dominante in quegli anni; solo in casi rari ed eccezionali il Ministero degli esteri interviene per sostenere i propri concittadini emigranti.

La mancanza di immaginazione e visione politica trasforma la frontiera in una *terra di nessuno*, infestata da bande che assalgono i migranti per prendere loro il poco denaro che hanno portato con sé e paradossalmente i migranti preferiscono cadere nelle mani della polizia di frontiera statunitense che in quelle della polizia messicana.

In questo modo nel corso degli anni '80 la migrazione diviene un florido mercato: i *coyotes* richiedono 200 dollari a persona per attraversare la frontiera e vendono il loro servizio a migliaia di persone senza documenti; le imprese americane di trasferimento di denaro trattengono il 20% di intermediazione per l'invio delle rimesse per una cifra stimata totale di circa 3.000 milioni di dollari all'anno; le poste sistematicamente rubano gli oggetti e il denaro inviato dai migranti; le banche trattengono un ulteriore 10% per il cambio dei dollari in monete locali. La politica della non politica prosegue così il suo corso.

Da parte americana, invece, i politici e i media si stracciano le vesti di fronte alla crescita del mercato informale del lavoro e mostrano una crescente preoccupazione nei confronti della situazione legale dei lavoratori migranti. Nel Congresso è in gestazione un cambiamento profondo della politica migratoria; come primo atto viene discussa nel 1984 la proposta di legge conosciuta con il nome di Simpson-Mazzoli e successivamente nel 1986 si approva la legge promossa da Simpson e Rodino.

Negli stessi anni, sul fronte del governo messicano, cresce la preoccupazione per il ritorno di massa di migranti (deportazione) con il suo carico di conseguenze in termini di aumento della disoccupazione e della diminuzione sensibile delle rimesse (García y Griego, 1985).

## 5. La politica interna di riduzione del danno (1990-2000)

Nel 1986 la riforma della legge sull'immigrazione negli Stati Uniti (Irca)<sup>1</sup> introduce quattro disposizioni:

- un'amnistia per coloro che privi di documenti possono dimostrare cinque anni di residenza;
- un programma speciale per il lavoro agricolo;
- un incremento dei controlli alla frontiera;
- sanzioni ai datori di lavoro che assumono immigrati senza documenti.

I programmi di amnistia e per il lavoro agricolo risultano efficaci: circa

1. Immigration Reform and Control Act, conosciuta anche come legge Simpson-Rodino.

2,3 milioni di lavoratori senza documenti vengono legalizzati, assicurando così agli Stati Uniti una buona quantità di manodopera a basso prezzo. Il controllo alla frontiera migliora e diventa più difficile e rischioso il passaggio anche se non si interrompe il flusso di illegali. Ciò che fallisce è invece il tentativo di sanzionare i datori di lavoro; il finanziamento alla polizia di frontiera, la *Border Patrol*, si triplica, ma solo una minima parte (2%) del budget globale viene destinato al controllo delle assunzioni di illegali in tutto il paese. Al contrario gli effetti indesiderati di tale legge sono molteplici: l'aumento del flusso di migranti senza documenti, una trasformazione radicale nel modello migratorio, un aumento vertiginoso del numero di morti nel passaggio della frontiera (Massey *et al.*, 2002).

Nel frattempo il governo messicano inizia a pagare i costi della sua politica migratoria. Le relazioni tra il Pri (Partido Revolucionario Institucional che ha governato il Messico per 70 anni, sino al 2000) e i migranti entrano in un periodo di crisi e di sfiducia che si aggrava in modo particolare con le elezioni messicane del 1988. Le polemiche sui brogli oltrepassano la frontiera e sia il partito al potere, il Pri, che il presidente Solinas registrano l'esistenza di milioni di messicani migranti che chiedono giustizia e diritti. Le feste dell'Indipendenza in diverse città degli Stati Uniti sembrano non essere più sufficienti a tenere buoni i messicani; durante la celebrazione del 1988 le proteste contro i brogli elettorali in molte città americane vengono severamente criticate da accademici e politici che gridano al vilipendio della bandiera nazionale.

D'altra parte nei negoziati per il Tlc (Trattato di Libero Commercio) si determina un gioco di veti incrociati: i messicani sulla questione del petrolio e gli americani sul tema della migrazione. In questo contesto nulla può esser fatto, dato che le priorità del modello neoliberista impediscono lo sviluppo di una vera e propria agenda bilaterale.

Al tempo stesso si avverte l'urgenza di apportare degli aggiustamenti alla politica interna verso gli emigranti, per ovviare ai danni provocati dall'abbandono ufficiale. I migranti non solo avevano "votato con i piedi", ossia lasciato il paese, ma erano ormai collocati all'opposizione come risposta ai maltrattamenti subiti nel momento del ritorno, all'esclusione e alla mancanza di attenzione ai loro bisogni di messicani all'estero; il Pri perde così il suo capitale politico tra i migranti mentre si erode il tradizionale patriottismo e la conseguente resistenza culturale a cambiare la propria cittadinanza.

Per riparare ai danni nascono nuove politiche: il *Grupo Beta* per la sicurezza delle frontiere; il *Programma Paisano* di accoglienza dei migranti; la modernizzazione del sistema doganale e l'introduzione del *semaforo fiscale*; il *certificato consolare* come strumento di identificazione ufficiale del

migrante; il *Programma per le comunità messicane all'estero*, l'adesione al *Programma URESA-RURESA di protezione delle famiglie abbandonate*; il mantenimento della nazionalità e l'introduzione del diritto di voto all'estero.

Il *Grupo Beta*, istituito nel 1990, è un corpo tripartito di sicurezza pubblica che raggruppa i migliori elementi delle polizie e che ha come missione la difesa lungo la frontiera nord dei diritti umani dei migranti, considerati «un settore vulnerabile della popolazione». Il *Grupo* protegge i migranti dagli aggressori e dalle estorsioni della polizia e presta soccorso in caso di difficoltà o di pericolo; per questo la selezione dei membri diviene una questione fondamentale, così come la valutazione periodica. I risultati non si fanno attendere: la violenza nella *terra di nessuno* diminuisce del 90% e fino al 2000 si eseguono più di 20.000 arresti (Valenzuela, 2000). Successivamente il *Grupo Beta* inizia a lavorare anche sulla frontiera sud per dare protezione ai migranti centroamericani. I componenti del *Grupo Beta* a partire dal 1995 non hanno più funzioni di polizia e non possono portare armi, anche se in alcuni casi la stampa ha riportato abusi soprattutto verso i migranti centroamericani (*La Jornada*, 18 settembre 2002).

D'altro canto il *Programma Paisano* vorrebbe dare una risposta ai problemi dei migranti nel momento del ritorno, in particolare nel mese di dicembre. In un primo momento si tratta essenzialmente di limitare il numero di controlli alla dogana e di polizia e quindi di diminuire le occasioni di estorsione. Successivamente si istituisce con ottimi risultati il *semaforo fiscale*: il cittadino che viene dall'estero può entrare con 300 dollari di merci e nel caso in cui porti con sé prodotti che eccedono questa quantità<sup>2</sup> risulta soggetto ad un controllo non per decisione dei funzionari doganali, ma sulla base di un semaforo che funziona in modo casuale.

Più fallimentare è il controllo sull'operato della polizia stradale e della polizia giudiziaria dei diversi Stati attraversati dai migranti. I poliziotti identificano facilmente i veicoli dei migranti e con un qualsiasi pretesto, come ad esempio una targa straniera, requisiscono il veicolo e esigono un pagamento (*La Opinión*, 15.01.2003). Attualmente il *Programma Paisano* si limita a predisporre moduli per denunce e reclami o ad informare coloro che rientrano nel paese sui loro diritti e doveri.

Il *certificato consolare*, strumento necessario e urgente, in un primo momento non ha dato i risultati sperati. Si voleva offrire al migrante un documento di identificazione ufficiale da esibire alle autorità americane. Durante i governi di Salinas e Zedillo (1988-2000) i consolati rilasciano oltre un milione di certificati senza alcun programma di appoggio che ne garanti-

2. Quando si entra via terra, in un posto di frontiera, la quantità concessa è solo di 150\$.

sca l'utilità e con una grande improvvisazione nell'acquisizione delle informazioni per l'identificazione, dato che ogni ufficio ha la propria base dati non connessa con quelle degli altri consolati e quindi è impossibile un'utilizzazione più estesa di tale documento; in alcuni casi risultano privi di dati essenziali come scolarità e sesso, mentre spesso si generano seri problemi di affidabilità dato che molti migranti centroamericani riescono ad ottenere tale certificato con l'obiettivo di essere deportati in Messico e non ritornare ai loro paesi di origine.

Il *Programma per le Comunità all'estero* ha come obiettivo stabilire vincoli con i messicani che vivono negli Stati Uniti, sostenendo attività educative, culturali, sportive, imprenditoriali e nel campo della salute. Di grande utilità per i migranti e le famiglie è la convalida automatica del titolo di studio attraverso il *documento di trasferimento* che permette allo studente di continuare l'anno scolastico nel momento in cui ritorna dagli Stati Uniti; si favoriscono inoltre insegnamenti bilingue e programmi di scambio educativo. Secondo alcuni analisti questi progetti, nati per motivi squisitamente politici, ovvero per migliorare l'immagine del governo di turno, si sono successivamente consolidati in veri e propri servizi al cittadino migrante. Diversi governi statali hanno così iniziato a rapportarsi con le proprie diaspore, in particolar modo con i club preesistenti di migranti o fondando *case*, come nel caso di *Casas Puebla* o *Guanajuato*, dove è possibile ricevere informazioni, appoggio e sostegno.

Un altro programma utilizzato dalle famiglie migranti, attraverso il Ministero degli esteri, porta il nome di *Uresa Ruresa Uifsa*. Si tratta di un programma federale nordamericano che sostiene le necessità dei figli e delle famiglie in caso di divorzio o abbandono. Nel caso di migranti che sono padri ma che non ritornano o non inviano rimesse per il mantenimento della famiglia, il Ministero può inoltrare un'istanza affinché versino gli alimenti. Si tratta di un dispositivo giudiziario che pur coinvolgendo poche persone ha risolto numerose situazioni di abbandono legato al fenomeno ([www.baucomlaw.com/uresa.htm](http://www.baucomlaw.com/uresa.htm)).

Infine, il *Programma Iniziativa Cittadina*, conosciuto meglio come *Tre per uno (3x1)*, permette di canalizzare le rimesse collettive dei migranti verso investimenti produttivi delle comunità di origine, con il sostegno proporzionale dei tre ordini di governo: comunale, statale e federale. Il governo si impegna a triplicare il contributo dei migranti per sostenere progetti produttivi, infrastrutturali o servizi di base. Questo programma si avvia nello Stato di Zacatecas e successivamente si sviluppa in tutto il paese; tra il 1999 e il 2000 si raccolgono 2.8 milioni di dollari come contributo dei club dei migranti *zacatecani* (García Zamora, 2002).

Come la maggior parte dei progetti di sviluppo, il *Tre per uno* sperimenta successi e difficoltà, problemi di gestione e trasparenza nell'uso delle risorse e di coordinamento tra i differenti soggetti coinvolti (García Zamora, 2002). Senza dubbio è uno fra i progetti più sostenuti a livello governativo tanto da attirare l'interesse e la partecipazione di organismi internazionali quali la Banca Mondiale o il BID; resta la critica più severa e veritiera al programma *3x1*, ovvero il nuovo ruolo del governo neoliberale, che ambisce a liberarsi dei propri obblighi approfittando della generosità dei migranti per realizzare opere di sua competenza.

Il programma di rimpatrio assistito dei minori è una conseguenza della legalizzazione di massa di migranti irregolari (legge Irca) che ha determinato processi di riunificazione familiare tanto legali che di fatto; il migrante regolarizzato richiama in fretta i famigliari, favorendo la crescita di un flusso femminile e di bambini. Un problema grave è appunto quello dei bambini di pochi mesi o anni che vengono bloccati e devono essere rimpatriati. I metodi per attraversare la frontiera sono diversi per i bambini dato che vengono separati dai genitori durante il viaggio; i bambini presi dai controlli di frontiera sono poi deportati senza particolari attenzioni. Per questo il governo messicano ha concordato con il servizio di immigrazione statunitense meccanismi di rimpatrio assistito per i minori e i malati, ovvero la consegna immediata al personale diplomatico e il trasferimento in centri di accoglienza in Messico, dove i genitori o i famigliari possono identificarli e recuperarli.

Inoltre la regolarizzazione promossa con l'Irca ha aperto la strada per l'accesso alla cittadinanza. I messicani hanno cominciato a naturalizzarsi in modo crescente soprattutto dopo la legge del 1996 che riserva una serie di diritti (pensione e altre prestazioni sociali) ai soli cittadini. Di fronte a questo nuovo contesto, il Parlamento messicano approva nel dicembre '96 una riforma costituzionale che permette la doppia cittadinanza, anche per coloro che già hanno rinunciato a quella messicana. Tale riforma è stata particolarmente apprezzata dai migranti, specialmente dai contadini usufruttuari di terre comunali che possono così mantenere il diritto di uso. Inoltre in caso di ritorno tutti i migranti naturalizzati in Usa conservano i loro diritti di cittadinanza: elettorato attivo e passivo, diritto al lavoro, diritto di comprare o alienare beni.

Nel dicembre del 1996 viene approvata una riforma costituzionale che «permette di votare al di fuori del distretto di residenza, sia per coloro che sono in viaggio sia per coloro che sono all'estero (Calderón e Martínez, 2002)»; nonostante la riforma, manca ancora molto affinché il voto all'estero diventi un fatto reale. L'Ife (Istituto Elettorale Federale) ha nomi-

nato una commissione di specialisti per studiare l'organizzazione e rendere finalmente possibile il pieno esercizio del voto all'estero.

In sintesi, dopo decenni di disinteresse, i due ultimi governi del Pri hanno introdotto miglioramenti, per quanto segnati da un atteggiamento clientelare nel campo della politica interna e in alcuni casi nella politica estera, per proteggere, informare, assegnare diritti e risorse, nonché risolvere i problemi pratici e quotidiani dei migranti messicani. Per quanto non si registrino mutamenti di rilievo nella politica estera bilaterale, vi sono parziali miglioramenti sul piano dei risarcimenti per i danni subiti dalla comunità messicana all'estero, nella concessione della doppia cittadinanza e del voto all'estero, nella soluzione di alcuni problemi di corruzione, abuso ed estorsione.

Durante gli anni '90 le relazioni bilaterali sono segnate dalla lotta al narcotraffico; il nemico non è più l'Unione Sovietica ma la massiccia diffusione di droghe negli Stati Uniti. Il governo messicano definisce come priorità la stipula di un trattato di libero commercio.

Negli Stati Uniti il tema della migrazione cessa di essere un problema delle frontiere concentrato dunque in pochi Stati e si trasforma un tema di sicurezza nazionale; in tale contesto le campagne anti-immigrati vengono ben accolte dall'opinione pubblica e usate senza scrupoli da politici in cerca di voti.

Per il governo messicano i temi delle droghe e del libero commercio occupano completamente l'agenda bilaterale: i migranti e i loro eterni problemi passano in secondo piano, divenendo un tema tabù per tutta la durata dei negoziati sul Tlc e durante tutto il periodo del governo Zedillo.

Anche in occasioni di estreme violazioni dei diritti umani, come nel caso Riverside (1996), molto simile al caso Rodney King, quando due migranti vengono catturati e picchiati brutalmente dalla polizia, il governo messicano mantiene una posizione piuttosto timida. Mentre il Ministero degli esteri e il Consolato di Los Angeles inoltrano proteste diplomatiche, il presidente Zedillo minimizza l'operato della polizia americana sostenendo che in Messico si commettono eccessi simili con i migranti centroamericani. A quel punto il Parlamento obbliga il presidente a pubblicare una ricerca realizzata dai 40 consolati messicani sulle violazioni dei diritti umani commesse negli ultimi 5 anni e secretata per evitare di «danneggiare le relazioni internazionali (Fernández de Castro, 1998)» con un tema scomodo e pericoloso per i negoziati commerciali.

Questi sono gli anni della crociata contro i migranti. Particolarmente in California dove il governatore Pete Wilson con una famosa *Proposition* nega loro l'educazione, l'assistenza e il diritto alla salute. Al posto di ribattere riprendendo l'iniziativa, sostenuto da una società civile in quel periodo par-

ticolarmnte attenta e sensibile ai diritti umani e alla difesa dei migranti, il governo messicano incassava senza né dire né fare nulla.

## 6. La nuova agenda migratoria

L'avvento della democrazia in Messico sembra accendere una luce di speranza per i migranti e per la comunità messicana negli Stati Uniti; con la nascita del PAN (Partito d'azione popolare) e con Vicente Fox presidente (originario del Guanajuato, uno Stato con una lunga tradizione di emigrazione), l'agenda migratoria prende un nuovo corso divenendo non uno slogan della campagna elettorale ma uno dei punti fondamentali della politica estera; si crea così un ufficio speciale presso la presidenza della repubblica che si occupa specificatamente dei problemi dei migranti sotto la direzione di Juan Hernández, un messicano-americano, nato in Texas. Anche il linguaggio comincia a cambiare. Per decenni il Ministero degli esteri aveva utilizzato il termine "protezione" dei messicani all'estero; a partire dal 2000 si parla ufficialmente di difesa e promozione dei diritti dei messicani residenti all'estero. Si passa così da una politica passiva ad una propositiva; il governo Fox, forte di una legittimità democratica, propone «un negoziato integrale con gli Stati Uniti sulle radici del fenomeno, le sue manifestazioni e le conseguenze, per una responsabilità condivisa che permetta di costruire una cornice tale da garantire protezione adeguata e condizioni di lavoro dignitose (Documenti della Segreteria del Ministero degli esteri, 2000)». La volontà politica del presidente e l'abilità del cancelliere Castañeda nel portare avanti l'agenda migratoria si concludono in un accordo verbale del 10 settembre 2001, il giorno prima dell'attacco alle *Twin Tower*.

Secondo Frank Sharry ([www.immigrationforum.org](http://www.immigrationforum.org)), avvocato che lavora a Washington per la causa dei migranti, l'accordo raggiunto è sorprendente ed insperato. I presidenti Fox e Bush dichiarano pubblicamente la loro volontà politica di arrivare ad un accordo sull'immigrazione. La proposta messicana, meglio conosciuta come *the hole enchilada*, ambiva ad un accordo integrale che avrebbe dovuto risolvere il problema operando in modo congiunto su vari fronti:

- sicurezza della frontiera e contrasto alla perdita di vite umane;
- amnistia per i migranti ormai radicati negli Stati Uniti;
- programma per i lavoratori stagionali;
- ampliamento della quota dei visti permanenti;
- progetto di sostegno alle comunità di origine dei migranti;
- agenda permanente di dialogo per affrontare i problemi futuri.

Addirittura da parte della delegazione messicana si intravedeva un futuro simile al libero transito, come quello vigente fra i paesi dell'UE.

Tuttavia il felice accordo verbale tra il mandriano del Texas e quello del Guanajuato prevedeva anche compromessi, mai resi pubblici, i cui effetti pratici erano sotto gli occhi di tutti. Un accordo sulle migrazioni presupponeva il controllo della frontiera sud con il Guatemala e un freno alla migrazione illegale centroamericana e sudamericana diretta verso gli Usa. Secondo Raúl Delgado (2002) il Messico diveniva così la «sentinella degli Stati Uniti, alla frontiera sud attraverso due programmi complementari: il Plan Puebla Panamá e il Plan Sur».

La geografia del sud messicano, con l'Istmo di Tehuantepec, che obbliga tutte le strade e le vie di comunicazione a convergere, si tramuta in un luogo ideale per il controllo dell'immigrazione illegale diretta negli Usa. Anche in questo caso le dichiarazioni ufficiali di Castañeda denotano il cambiamento di linguaggio: «di conseguenza, ma anche per principio, il Messico veglierà affinché vi sia un pieno rispetto dei diritti non solo dei nostri migranti ma anche di quelli che vengono dai paesi centroamericani o di altri paesi che attraversano il nostro territorio e che spesso sono vittima di vessazioni e di maltrattamenti da parte delle autorità messicane. Cercheremo di garantire lo stesso trattamento per i migranti in Messico di quello che chiediamo per i messicani lungo la frontiera nord». La realtà sarà ed è diversa, ma viene per la prima volta formulato un impegno ufficiale rispetto al quale è possibile chiedere conto.

Inoltre, ciò che era oggetto di veto durante le precedenti negoziazioni del Trattato di Libero Commercio-Nafta (1992-1993) torna alla ribalta, essendo evidente che né l'accordo commerciale era sufficiente a generare posti di lavoro e quindi a contenere il flusso migratorio, né erano efficaci le misure di controllo frontaliero messe in atto dagli americani. Il Tlc aveva generato forti squilibri nell'apparato produttivo e nel settore agricolo: chiusura di fabbriche e ristrutturazioni, crisi nei settori dello zucchero, del grano e dell'allevamento, costretti a confrontarsi con i prezzi sussidiati americani. Tutti questi disequilibri generavano ancora più migrazione e obbligavano con urgenza le parti a trovare qualche soluzione.

Con l'11 settembre 2001 tutta la politica bilaterale passa in secondo piano e l'accordo sulla migrazione si pospone in modo indefinito. Il comando suicida formato da migranti con un visto da studenti o turisti, in virtù di una politica inefficiente e lassista, apre il dibattito sulle connessioni tra immigrazione illegale e terrorismo; a completare il panorama, molti componenti del comando erano provvisti di documenti falsi comprati dalle mafie operanti nelle città a forte presenza di migranti. Inizia così una politica di restrizioni: l'INS (Immigration and Naturalization Service) viene com-

pletamente riformato e proliferano i controlli sui visti turistici e di studio, prima utilizzati da molti lavoratori migranti, soprattutto donne. In ugual modo si comincia a sanzionare in modo grave l'uso di documenti falsi, requisito indispensabile per poter lavorare; è questo il caso delle false matricole della Social Security (Ssn), diversi milioni di posizioni contributive sulle quali il fisco sino ad allora aveva chiuso un occhio al fine di incamerare un grande volume di denaro dato che ogni migrante con un Ssn falso paga le imposte senza alcuna prestazione in cambio (conguaglio sulle eccedenze pagate, salute, pensione).

I migranti messicani rimangono così coinvolti nella paranoia generale generata dall'11 settembre; se prima erano identificati come illegali, vicini alla delinquenza e al narcotraffico, ora vengono collegati al terrorismo internazionale.

Paradossalmente l'unica via di uscita logica, in termini di controllo e sicurezza, sarebbe stata quella di dare i documenti a tutta la popolazione residente in modo irregolare. Ma la logica non sempre alberga nelle menti dei politici; dare i documenti significa legalizzare, accordare diritti contro gli interessi politici ed economici a mantenere una diffusa manodopera a basso costo, ricattabile, sottomessa e deportabile.

Gli intenti per mettere in opera un accordo sulla migrazione si rivelano anche questa volta privi di risultati. L'insistenza di Fox e della Cancelleria messicana produce solo dichiarazioni della controparte secondo cui data la nuova congiuntura politica internazionale l'agenda migratoria viene posticipata a future negoziazioni.

Ciò nonostante nel campo della politica interna si registrano alcuni passi in avanti, fra cui un'importante riforma del Certificato consolare che ha l'obiettivo di modificarne il formato, modernizzare la raccolta dei dati, garantire affidabilità e sicurezza, potenziare gli usi non solo identificativi del documento. Così in seguito a un negoziato di Stato con diverse istituzioni bancarie Usa, il Certificato viene riconosciuto come documento valido per aprire un conto bancario; all'inizio del 2003 negli Stati Uniti 74 istituzioni bancarie accettano il Certificato consolare, documento rilasciato a più di un milione di messicani irregolari nel solo 2002. In questo modo centinaia di migliaia di migranti riescono ad accedere ad un conto bancario riducendo le spese di trasferimento delle rimesse. Viene inoltre avanzata la richiesta ai dipartimenti di polizia di diversi Stati di riconoscere come valido tale documento di riconoscimento; nel gennaio 2003, circa 800 stazioni di polizia accettano il Certificato consolare, evitando il ricorso a documenti falsi, pratica che rendeva la situazione legale dei migranti ancora più difficile. Infine il governo messicano propone di utilizzare il Certificato per ottenere la patente di guida; solo 13 Stati accettano tale uso, mentre negli altri i migranti

continuano ad essere esposti a problemi legali in caso di incidente e di assenza di assicurazione (*Reforma*, 15 marzo 03).

La miglior valutazione dell'impatto del Certificato consolare è la diffusione di tale dispositivo in altri paesi dell'America latina e non solo (Perù, Salvador, Honduras, Polonia). Alcuni congressisti repubblicani, come il rappresentante del Colorado Tom Tancredo, proponendo al Congresso di proibire il Certificato consolare in nome della sicurezza nazionale e per contrastare la legalizzazione strisciante della migrazione illegale, ne hanno, di fatto, dimostrato l'utilità come documento di identità alternativo (*The New York Times*, 8 febbraio 2003). La logica antimigranti paradossalmente sostiene l'illegalità; viceversa se i migranti hanno il Certificato consolare possono aprire conti correnti, essere identificati dalla polizia e ottenere la patente di guida.

La questione viene definitivamente risolta nel settembre 2003 quando una risoluzione del Dipartimento del tesoro riconosce la validità del Certificato consolare e di altri documenti simili, con la motivazione che sarebbe controproducente spingere i migranti verso il mercato nero dei servizi finanziari.

Un ulteriore problema pendente è quello dei messicani condannati a morte, per i quali il Messico tradizionalmente si limita a chiedere clemenza; con il governo di Fox si iniziano ad inoltrare alla Corte dell'Aia formali proteste sul non rispetto dei trattati internazionali dato che i consolati in Usa non vengono informati sui procedimenti penali a carico dei loro cittadini. In un caso la Corte si è espressa a favore del Messico ma il giudice del Texas, con un precedente preoccupante in termini di violazione del diritto internazionale, ha applicato egualmente la pena di morte.

In conclusione durante la presidenza Fox (2000-2006) si registra un forte cambiamento tanto nella politica estera quanto nella politica interna in relazione ai migranti: da un'attitudine di immobilismo ad una politica propositiva, per quanto i risultati non siano stati quelli attesi anche per le conseguenze dei fatti dell'11 settembre. In ogni caso la proposta teorica rimane intatta: porre il problema come una questione di corresponsabilità rompe il tradizionale gioco del rimpallarsi la colpa, anche se resta difficile, come sottolineano molti analisti, avere corresponsabilità in processi di negoziazione asimmetrici nei quali predomina una *manifesta subordinazione* (Delgado, 2002).

Con l'intrecciarsi della questione della migrazione illegale con il tema del terrorismo internazionale, il controllo rigido della frontiera messicana, porosa e vulnerabile, diviene la soluzione agli occhi di molti politici americani, secondo cui la priorità è la costruzione di un muro che impedisca il passaggio di qualsiasi tipo di minaccia alla sicurezza nazionale; e tuttavia

innalzare un muro di 3000 Km di deserto non è né semplice né economico, e tanto meno efficace senza un adeguato apparato di vigilanza collocato ogni chilometro. Emerge così un progetto caro, assurdo e irrealizzabile, per quanto redditizio dal punto di vista politico soprattutto in periodo di elezioni.

Viene così approvata dal Congresso la proposta di James Sensenbrenner, rappresentante del Wisconsin: il *Border protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act* (HR44437). Tale provvedimento, estremo e restrittivo nel considerare come criminali non solo gli *indocumentados* ma anche le persone che prestano loro aiuto, genera una reazione immediata di rigetto delle comunità dei migranti, delle chiese e di molte organizzazioni della società civile con la mobilitazione di milioni di persone in più di 250 città (Durand, 2007); le marce, pur nel quadro di un movimento spontaneo e non organizzato, si sono concluse con l'archiviazione del provvedimento Sensenbrenner.

Durante la campagna elettorale del 2008 il tema, spinoso e difficile, viene nuovamente affrontato senza particolare enfasi. La speranza è che con l'arrivo di Barack Obama alla Casa Bianca le cose tornino a prendere un corso più normale e meno emotivo, nonostante la crisi economica offra un panorama poco propizio alla realizzazione di riforme della politica migratoria.

## 7. Conclusioni

Il panorama tracciato mette in evidenza una politica migratoria erratica e oscillante da parte messicana. In tale contesto pesa il fatto che una relazione di potere asimmetrica ha sempre caratterizzato i negoziati, da una parte giustificando il comportamento unilaterale degli Stati Uniti d'America e dall'altro l'immobilismo della politica messicana.

Sintetizzando si può affermare che si sono avute fasi alterne di progresso e di involuzione, con le seconde molto più lunghe delle prime. La negoziazione sembra funzionare quando viene promossa dagli Usa, come nel caso del Programma Bracero messo in opera nell'arco di pochi mesi e durato più di vent'anni; nel 2000 un accordo di largo respiro viene proposto dal Messico ma senza esiti positivi.

Al contrario diviene rilevante, in Messico come negli Stati Uniti, una politica unilaterale. Negli ultimi anni il Messico con misure unilaterali è riuscito a risolvere problemi cruciali per la propria comunità migrante. La riforma della Costituzione per introdurre il principio della non perdita della nazionalità nel caso se ne acquisisca un'altra ne è un buon esempio, così come il Certificato consolare, anch'esso un'azione unilaterale negoziata di-

rettamente con le banche, i singoli Stati e le polizie locali: I dubbi sull'uso del Certificato consolare hanno poi obbligato il Dipartimento del tesoro a Washington a valutare la situazione con un risultato finale favorevole agli immigrati.

In questi come in molti altri casi è stato indispensabile contare sull'appoggio della comunità migrante all'estero. I migranti possono infatti avere una propria agenda indipendente dai governi, diventando così un nuovo attore tanto nella politica messicana che in quella statunitense. Oggi molte organizzazioni stanno facendo pressione per ottenere una riforma delle leggi sull'immigrazione negli Stati Uniti; anche in questo campo il governo messicano potrebbe agire unilateralmente per gestire e regolare il sistema di reclutamento dei lavoratori stagionali che si sviluppa sul proprio territorio nazionale. Questo è un problema da molti decenni dato che la politica del non fare niente è sempre rimasta preponderante: i contratti stagionali (H2A, H2B), oggi indispensabili in molti settori lavorativi, sono controllati direttamente da intermediari al soldo delle imprese statunitensi con pesanti ricadute in termini di privatizzazione del sistema dei visti, corruzione e sfruttamento dei migranti.

Le traiettorie della politica migratoria si sono da un lato chiuse e dall'altro aperte; se la stipula di un nuovo trattato binazionale è ormai una chiara illusione, viceversa la politica unilaterale sta dando risultati concreti a favore della comunità migrante messicana.

## Bibliografía di riferimento

- Andreas P. (2000). *Border Games. Policing the US-México Divide*. Ithaca: Cornell University Press.
- Alanís F. (1999). *El primer Programa Bracero y el gobierno de México 1917-1918*. México: El Colegio de San Luis.
- Alanís F. (2003). No cuenten conmigo. El gobierno de México y la repatriación de mexicanos de Estados Unidos 1910-1928. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*.
- Calavita K. (1992). *Inside the State. The Bracero Program, immigration, and the INS*. New York: Routledge.
- Calderón C., Martínez Saldaña L. e Martínez Saldaña J. (2002). *La dimensión política de la migración mexicana*. México, D.F.: Instituto Mora.
- Castillo M.A., Lattes A. E Santibáñez J., a cura di (2000). *Migración y Fronteras*. México: Plaza y Valdés.
- Delgado Wise R. et al. (2002). *México en el primer año de Gobierno de Vicente Fox*. México: Porrúa.

- Delgado Wise R. (2002). La agenda oculta de la administración foxista en materia migratoria. In Delgado Wise R. et al., cit., pp. 134-156.
- Durand J. (1994). *Más allá de la línea*. México, Conaculta.
- Durand J., Massey D.S. e Parrado E.A. (1999). The New Era of Mexican Migration to the United States. *Journal of American History*, 86, 2: 518-536.
- Durand J. e Arias P. (2000). *La experiencia migrante*. México: Universidad de Guadalajara.
- Durand J. (2007). Otra vez en primavera. Los migrantes salen a la calle. *Migración y Desarrollo*, 8: 108-122.
- Fabila A. (1932). *El Problema de la Emigración de Obreros y Campesinos Mexicanos*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Fernández de Castro R. (1998). 'The Riverside incident' en Migration between México and the United States. *Binational Study*. Austin, Texas: Morgan Printing, pp. 1235-1240, Vol. III.
- García y Griego M. (1988). Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos. In García y Griego M. e Vereá Campos M. cit., pp. 125-152.
- García y Griego M. e Vereá Campos M. (1988). *México y Estados Unidos. Frente a la migración de los indocumentados*. México, Porrúa.
- García y Griego M. (1998). *Migration between México and the United States. Binational Study*. The Bracero Program. Vol. III. Austin, Texas: Morgan Printing, pp. 1215- 1222.
- Gómez Quiñones J. (1994). *Mexican American Labor. 1790-1990*. Albuquerque: University of New México Press.
- Gonzalez L. (1981). *Los Días del Presidente Cárdenas*. México: El Colegio de México.
- García Zamora R. (2002). *Los proyectos Productivos con migrantes en México hoy*. "Paper presentato al II Convegno sulla Migrazione Internazionale México-California". California: Università di Berkeley, 28-30 marzo (Folletto).
- Jones R.C. (1946). *Los braceros mexicanos en los Estados Unidos durante el periodo bélico*. Washington: Unión Panamericana.
- Madero F. (1911). *La sucesión presidencial en 1910*. México.
- Massey D., Durand J. e Malone N.M. (2002). *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an era of economic integration*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ochoa A. e Alfredo Uribe A. (1990). *Emigrantes del Oeste*. México: Conaculta.
- Salinas J.L. (1955). *La emigración de braceros. Visión objetiva de un problema mexicano*. México: Edipsa.
- Santibáñez E. (1930). *Ensayo acerca de la Inmigración Mexicana en los Estados Unidos*. San Antonio: Texas.
- Valenzuela J. (2000). El programa Beta. La protección de los derechos humanos de los migrantes indocumentados desde la perspectiva policiaca, no convencional. In Castillo M.A., Lattes A. E Santibáñez J., a cura di. cit., pp. 479-509.