



# LA COERENZA DELLE POLITICHE SU MIGRAZIONI E SVILUPPO





**Di Andrea Stocchiero (Focsiv- CeSPI)**

**Queste pubblicazioni sulla Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo sono state realizzate in collaborazione da CIPSI, FOCSIV, GVC coordinate da ARCS Cultura e sviluppo nell'ambito del Gruppo PCD Concord Italia, come contributo al progetto "More and better Europe".**

**I loro contenuti sono di esclusiva responsabilità degli autori.**

"More and better Europe" è composto da due progetti:

"More and better Europe – Ensuring Italian contribution to enhance EU role as a global and consistent player on sustainable development issues" (Progetto n. DCI-NSA/2013/334-175) finanziato dall'Unione Europea;

"Più Cooperazione in Europa. Più Europa nella Cooperazione. Il contributo delle ONG all'agenda per lo sviluppo del semestre di Presidenza italiana." (Progetto n. AID 10245/OXFAM/ITA), finanziato dal Ministero Italiano degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).

Il progetto "More and better Europe" è promosso da un consorzio di associazioni composto da Oxfam Italia (capofila), ARCS, CIPSI, FOCSIV, GVC, al quale si sono associati Terra Nuova, Legambiente, Slow Food, Expò dei Popoli, Action Aid, ed altri ancora hanno collaborato alla realizzazione delle attività. I partner del progetto aderiscono a CONCORD Italia, la Piattaforma nazionale italiana delle organizzazioni non governative di sviluppo, solidarietà e cooperazione internazionale presso la confederazione CONCORD Europe, che raggruppa 42 membri e oltre 1.800 ONG.



# ORIENTAMENTI PER UNA GOVERNANCE INTERNAZIONALE RIVOLTA ALLA COERENZA DELLE POLITICHE SU MIGRAZIONI E SVILUPPO

---

La coerenza delle politiche suppone un accordo su valori e principi a cui conformarsi e su cui convergere, è indispensabile quindi una governance e un coordinamento multilivello e su diverse scale per promuovere il dialogo e favorire l'accordo e l'impegno politico di ogni istituzione nel trasformare le sue politiche, integrarle, applicarle e monitorarle secondo quanto previsto, in un processo costante di revisione e rinnovamento.

**Sul tema migrazioni e sviluppo la situazione è particolarmente deficitaria.** Non esiste un quadro di governance, istituzionale-regolatorio a livello globale, ma esiste solo il Global forum su migrazioni e sviluppo (GFMD)<sup>1</sup> che, in quanto forum, rappresenta unicamente uno spazio di dialogo e confronto tra gli Stati-nazione, con la partecipazione della società civile, per promuovere convergenze senza però implicare decisioni normative o politiche vincolanti. Altri importanti consessi di promozione del dialogo sono la Commissione globale sulle migrazioni internazionali<sup>2</sup>, organo consultivo del segretario generale delle Nazioni Unite, avviatosi grazie al sostegno di alcuni paesi (Svezia e Svizzera, Brasile, Marocco e Filippine), e il Dialogo ad alto livello delle Nazioni unite su migrazioni e sviluppo<sup>3</sup> nel quadro dell'Ufficio dell'alto commissario per i diritti umani e su stimolo dello Special Rapporteur sui diritti umani dei migranti, tenutosi la prima volta nel 2006 e poi nel 2013.

In un recente lavoro dell'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (OCSE) è scritto chiaramente che: "l'attuale governance della migra-

zione internazionale è sia insufficiente che inefficiente. Le politiche restrittive e non cooperative non solo colpiscono lo sviluppo nei paesi di origine ma hanno effetti contro produttivi anche nei paesi che le applicano [...] Al contrario che nel caso dei flussi commerciali e di capitale, le politiche migratorie sono in realtà unilaterali e restrittive. [...] Le negoziazioni sulle migrazioni mancano perciò di un fondamentale obiettivo, e cioè il libero movimento delle persone. [...] Stretti controlli alla frontiera impediscono di andare e venire tra paesi di origine e di destinazione, e si traducono in alti livelli di immigrazione irregolare"<sup>4</sup>.

D'altra parte esistono convenzioni internazionali che trattano alcuni temi delle migrazioni, come quella di Ginevra sul diritto all'asilo o come quella promossa dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) sui diritti dei migranti lavoratori e delle loro famiglie, ma, o sono insufficientemente e malamente applicate, come in Europa e in Italia nel caso dell'asilo, o non sono addirittura ratificate come nel caso sempre dell'Europa e dell'Italia riguardo la convenzione dell'ILO di cui sopra.

## Box 1 - Definizione coerenza delle politiche su migrazioni e sviluppo

Le politiche relative alla migrazioni e allo sviluppo, incrociando diverse dimensioni, sono coerenti nella misura in cui:

- perseguono strategie per far avanzare obiettivi condivisi cercando attivamente di minimizzare o eliminare effetti negativi;
- impediscono alle politiche di sminuirsi tra di loro e rispetto al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo concordati.

*Definizione proposta dal Knomad Thematic Working Group on Policy and Institutional Coherence*



L'Unione europea (UE) e alcuni paesi membri, in particolare Germania e Svezia, Gran Bretagna, Francia, Finlandia e Olanda, partecipano al dibattito sulla coerenza nel GFMD, dove è stata proposta la definizione riportata nel box 1.

L'Italia è presente ma non emerge come un paese particolarmente impegnato sul tema della coerenza. Un'altra istituzione internazionale che ha dedicato

attenzione al tema della coerenza è l'OCSE, mentre diverse agenzie delle Nazioni Unite riunite nel Global Migration Group (GMG) hanno elaborato e avviato progetti sulla questione della coerenza e integrazione della dimensione migratoria nelle politiche di sviluppo dei paesi di origine dei flussi, ma non nei paesi di destinazione e "donatori" di aiuto pubblico allo sviluppo (APS).

## IL GFMD

---

Il GFMD ha posto la coerenza delle politiche tra le questioni centrali dei suoi dibattiti. Nell'ultimo incontro tenutosi in Svezia nel 2013 è stato messo in rilievo come **l'incoerenza delle politiche causi rilevanti costi** rendendo gli obiettivi rivolti ad una gestione ordinata dei flussi e allo sviluppo irraggiungibili, aumentando le contraddizioni e gli scompensi tra le diverse politiche, causando inefficienze e inefficacia<sup>5</sup>.

La coerenza richiede **l'integrazione (mainstreaming)** delle questioni migratorie nei piani di sviluppo su diversi livelli, internazionale, regionale, nazionale e locale, e a livello trasversale nelle diverse politiche settoriali, da quella macroeconomica a quella sociale e ambientale.

**Quello che è mancato finora** è la dovuta attenzione alla trasformazione delle politiche, e quindi una reale volontà politica degli Stati-nazione al cambiamento, e, di conseguenza la capacità di dare concretezza a misure per la coerenza. Altri limiti riguardano specificamente alcuni temi migratori scarsamente considerati nelle politiche di APS e di immigrazione, come le migrazioni sud-sud e i mercati di lavoro informali, la protezione e l'integrazione sociale dei migranti.

Sono state identificate **4 questioni chiave** e alcune raccomandazioni per promuovere la coerenza su migrazioni e sviluppo, identificando norme e politiche che possono migliorare il coordinamento.

- **La prima questione chiave** riguarda le forze guida che spingono ad adottare la coerenza, ed in particolare a integrare le migrazioni nelle politiche di sviluppo così come a integrare le questioni dello sviluppo nelle politiche migratorie, in modo biunivoco. La principale forza guida dovrebbe essere la volontà politica e la titolarità (ownership) nazionale dell'impegno a integrare le politiche, per cui la dimensione migratoria deve

entrare a far parte delle altre politiche settoriali.

Per promuovere la volontà politica è necessario un **maggiore sforzo nell'accrescere la conoscenza** sul fenomeno migratorio e sulle sue interazioni con le questioni dello sviluppo. Sono necessari più dati ed informazioni. In diversi casi questo ha portato alla redazione di Extended Migration Profiles che aiutano i governi a capire come orientare l'integrazione e ad affrontare la questione della coerenza.

Occorre trovare **le motivazioni** per una maggiore integrazione delle migrazioni nelle politiche di sviluppo. Nei paesi del Sud questo avviene considerando gli interessi a promuovere l'occupazione dei propri cittadini all'estero, a coinvolgere la diaspora nello sviluppo nazionale, a rispondere ai bisogni delle famiglie divise e de cosiddetti "left behind": bambini, mogli o mariti, anziani, che sono stati lasciati del migrante, dipendendo dalle sue rimesse. Mentre nei paesi del Nord le motivazioni per integrare e rendere coerente la politica migratoria con lo sviluppo comprendono le questioni demografiche, l'invecchiamento della popolazione e la perdita di dinamismo sociale, i bisogni del mercato del lavoro, la concorrenza per attrarre i migliori talenti a livello internazionale, ma anche problemi di interazione sociale e culturale, di bilancio pubblico, o di sicurezza come nel caso del terrorismo internazionale.

Come è evidente da questo breve elenco di motivazioni, **gli interessi e gli obiettivi sono diversi tra loro e possono confliggere**. Questo sia nel confronto Sud-Nord, tra paesi di origine e di destino dei flussi migratori, sia all'interno di ogni singolo Stato-nazione, tra ambiti e settori diversi. Emerge quindi con forza la questione della coerenza e la necessità di affrontarla per ridurre scompensi e squilibri, per disegnare modelli di sviluppo più sostenibili e rispondenti ai diritti umani.

Altre importanti forze che spingono a interrogarsi sulla coerenza sono **eventi o processi** che riguardano le migrazioni e che hanno un impatto forte sul dibattito pubblico e sui problemi dello sviluppo, come ad esempio la questione della fuga dei cervelli (*brain drain*) in diversi paesi africani, o l'emigrazione di una percentuale importante di giovani o donne da alcuni piccoli paesi, come le Isole Capo Verde o la Moldavia. O eventi come la strage di Lampedusa nel 2013.

Un altro processo che può favorire il dibattito sulla coerenza è quello della **regionalizzazione**, ovvero la ricerca di governance tra Stati-nazione in spazi regionali, come ad esempio nel caso dell'Unione europea (UE). L'obiettivo politico dell'unione tra Stati-nazione rende indispensabile un confronto tra le politiche e la definizione di percorsi di armonizzazione, e quindi anche di coerenza.

Significativo è il fatto che proprio l'UE stia cercando, non senza difficoltà, di affrontare la questione della coerenza delle politiche, e che nel caso delle migrazioni abbia avviato un approccio globale su migrazioni e mobilità, come vedremo più avanti.

Infine altro fattore è il **consenso elettorale**, che molte volte porta i partiti politici a privilegiare politiche di corto respiro e miopi, che rispondono a percezioni pubbliche deviate, non rispondenti alla realtà, per assicurarsi più adesione, a scapito di politiche più lungimiranti e riflessive.

- **La seconda questione chiave** è cosa si sta facendo per rendere concreta l'attuazione della coerenza, e in particolare la sua **integrazione nei piani di sviluppo** a livello internazionale e nazionale.

**A livello nazionale**, interno, la volontà politica e la titolarità locale delle politiche, si dovrebbe concretizzare in un organismo inter-governativo che collega i diversi ministeri, in un ampio processo consultivo con i diversi attori non governativi, con le autorità locali, in un piano di integrazione (mainstreaming) a lungo termine, potendo contare anche con un bilancio dedicato alle questioni migratorie, per la raccolta di dati, il monitoraggio e l'attuazione di misure.

Uno sforzo importante è necessario **per collegare la dimensione esterna e quella interna** delle politiche su migrazioni e sviluppo. Se questo tema è oramai

parte del dibattito sulla politica estera e di cooperazione allo sviluppo, essa è assente nelle politiche interne sull'immigrazione, e rispetto alle dimensioni sociali, economiche e politiche, quando invece le questioni sono sempre intrecciate tra esterno ed interno. E' quindi importante adottare un approccio comprensivo, capace di indagare e rispondere alle interrelazioni esistenti tra migrazioni e sviluppo, tra dimensione esterna ed interna. Occorre più conoscenza su queste interrelazioni per poter sciogliere i nodi e i conflitti di interessi ed obiettivi che possono porsi tra politiche migratorie e di sviluppo.

In una indagine del GFMD<sup>6</sup> sono stati 48 gli Stati-nazione che hanno risposto di avere dei **meccanismi per integrare la questione migratoria** nelle politiche di sviluppo, a livello inter-governativo o meno. Tra questi è significativo lo sforzo che sta facendo la Svizzera e anche l'UE attraverso il Global Approach on Migration and Mobility (GAMM). Mentre l'Italia è indicata per l'impegno a coinvolgere le autorità locali e la società civile, a livello territoriale, come si evidenzierà tra breve; e per la riduzione del costo di invio delle rimesse. Ma niente è riportato in termini di impegno per la coerenza e l'integrazione-coordinamento inter-governativo.

Di rilievo è anche il progetto sull'"integrazione della migrazione condotta da UNDP con OIM, in collaborazione con i diversi partner del GMG, e che ha coinvolto diversi paesi di emigrazione e transito: Bangladesh, Giamaica, Moldova, Tunisia.

L'operatività concreta deve scendere anche al livello più basso, quelle delle regioni e autorità locali, al **livello territoriale di prossimità**, dove i migranti interagiscono con le popolazioni locali. E' qui dove le politiche e le risorse appaiono più limitate e dove quindi si richiede un maggiore sforzo. Viene citato a questo proposito la Joint Migration and Development Initiative<sup>7</sup> finanziato dalla Commissione europea, ma è qui importante ricordare che anche in Italia vi sono esperienze significative, dal programma MIDA di OIM con l'assistenza di CeSPI<sup>8</sup>, che si è incrociato con la cooperazione decentrata, a iniziative di singole ONG con associazioni di migranti, al programma del Comune di Milano sul co-sviluppo, all'iniziativa Fondazione4Africa<sup>9</sup>.

- **La terza questione chiave** riguarda gli strumenti per monitorare quello che si sta facendo per la coerenza su migrazione e sviluppo. Da questo punto di vista è importante condividere una definizione di coerenza (come quella proposta da KNOMAD nel Box 1), ma soprattutto **chiarire il quadro concettuale e le scelte politiche sulla cui base si definisce la coerenza**, ad esempio rispetto a questioni come il grado e le modalità di apertura delle frontiere, i modelli di inclusione sociale ed economica dei migranti, le opportunità di mobilità, le prospettive in termini di sviluppo sia del paese di destino che di origine. Di conseguenza si dovrebbero monitorare e valutare gli strumenti adottati, sviluppando indicatori adatti, come quelli che sta cercando di identificare l'Osservatorio sulle Migrazioni dei paesi ACP (Africa Caraibi e Pacifico), sostenuto dalla Commissione europea.

- **La quarta questione chiave** è su come l'inserimento dei problemi delle migrazioni nelle indagini e nella raccolta di dati a livello nazionale può migliorare la visibilità e una programmazione coerente delle politiche sia per i paesi di origine che di destinazione. In tal caso occorre superare la frammentarietà della generazione dei dati che proviene da tante e diverse fonti, avendo un quadro concettuale comune di riferimento. Molto utili sono le indagini nazionali sulle famiglie che includono anche dati sulle scelte migratorie e sui loro impatti, gli studi di misura sugli standard di vita, le indagini sulla forza lavoro.

Accanto alle analisi vanno realizzate **consultazioni** con i diversi portatori di interessi, come nell'esperienza dei rapporti nazionali sullo sviluppo umano, da realizzarsi fin dall'inizio degli esercizi di analisi. A questo proposito proprio il quadro concettuale emerso dalle analisi sullo **sviluppo umano** può rappresentare un buon modello per integrare le questioni sulle migrazioni, partendo da una prospettiva centrata sulla persona.

Altro tema di interesse è quello sugli investimenti delle diaspore e sull'imprenditorialità transnazionale dei migranti che hanno bisogno di indagini specifiche per rilevarne l'importanza.

Infine **le principali raccomandazioni del GFMD** per la coerenza delle politiche su migrazione e sviluppo si possono sintetizzare nella necessità di:

- ▶ promuovere una maggiore cooperazione tra paesi di origine e di destino, e tra le agenzie delle Nazioni unite, per favorire l'integrazione della dimensione migratoria nelle politiche di sviluppo;
- ▶ avviare coordinamenti a tutti i livelli, tra settori diversi ma legati trasversalmente dalle questioni migratorie;
- ▶ realizzare il monitoraggio delle iniziative e attività di scambio e apprendimento, producendo evidenze rilevanti per riorientare le politiche.

## IL LAVORO DELL'OCSE

---

Oltre al GFMD anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha realizzato recentemente uno sforzo per concettualizzare la coerenza tra politiche sulle migrazioni e per lo sviluppo. Le sue analisi si sono centrate nell'indagare ed esplicitare le interdipendenze esistenti, elaborando un utile quadro di riferimento sulle interazioni tra le diverse politiche, con particolare riferimento all'APS, al commercio internazionale e alle migrazioni.

Innanzitutto anche l'OCSE cerca di **definire la coerenza politica per lo sviluppo**, come "il perseguimento di obiettivi di sviluppo attraverso la promozione sistematica di azioni politiche che si rafforzano mutuamente da parte sia dei paesi OCSE che dei paesi

in via di sviluppo"<sup>10</sup>. Si rileva il fatto che gli obiettivi sullo sviluppo e sulle migrazioni possono essere contrastanti, e che questo comporta dei costi riducendo la possibilità di raggiungere i risultati previsti, ampliando la grandezza degli scompensi. Occorre trovare quindi una sintesi che deve basarsi su un'analisi delle interdipendenze. A questo proposito l'OCSE propone un quadro di riferimento concettuale che si schematizza nella tabella 1.



**Tabella 1. Interazioni tra le politiche dei paesi OCSE**

	<b>APS</b> crescita e riduzione della povertà	<b>INVESTIMENTI</b> espansione della capacità produttive	<b>MIGRAZIONI</b> valorizzazione delle opportunità di reddito	<b>COMMERCIO</b> espansione delle possibilità di consumo
<b>APS</b>		sostiene la realizzazione di infrastrutture e l'investimento in capitale umano, riduce i costi di investimento	rafforza le capacità e l'integrazione nel mercato del paese di origine	promuove le capacità commerciali nei PVS le a domanda di beni e servizi nei paesi ricchi
<b>Politica investimenti Esteri</b>	aumenta lo stock di capitale fisico e umano nei PVS e promuove lo sviluppo delle imprese locali		espande le opportunità di occupazione nei PVS	valorizza i legami con i mercati esteri, crea reti d'affari, aumenta le capacità di esportazione, migliora gli standard qualitativi
<b>Politica migratoria</b>	induce le rimesse, abbassa la disoccupazione, può contribuire alla formazione di abilità e all'aumento della produttività	incoraggia la circolazione dei cervelli e i trasferimenti di tecnologia, espande i risparmi		incoraggia le opportunità commerciali e le reti
<b>Politica commerciale</b>	promuove la crescita	valorizza l'accesso ai mercati	aumenta i salari	

*Fonte: OCSE traduzione dell'autore.*

Come si può notare le interazioni tra le politiche sono interpretate in un'ottica positiva di rafforzamento reciproco. La visione si fonda **su teorie che sostengono la liberalizzazione dei flussi**, e un ruolo dell'APS ancillare alla circolazione dei capitali, dei beni e dei servizi, e delle persone. Queste teorie di stampo neoclassico prevedono che la liberalizzazione dei flussi porti ad una progressiva convergenza nei livelli di benessere, ad una equalizzazione dei redditi.

L'analisi dei flussi commerciali e finanziari mostra come le politiche di APS svolgano un ruolo di compensazione per la mancata integrazione dei PVS, in particolare di quelli più poveri, nell'economia internazionale. Gli investimenti, il commercio e anche le migrazioni si indirizzano verso i paesi dove esistono più opportunità economiche, una maggiore produttività, una migliore distribuzione dei benefici. L'APS cerca

di concentrarsi dove mancano queste situazioni. Secondo l'OCSE questo approccio compensatorio crea degli **"orfani della coerenza"**, si tratta dei paesi più poveri che non si giovano delle sinergie virtuose che si possono creare tra i diversi flussi, attraverso la coerenza delle politiche. Il ruolo dell'APS sarebbe allora quello di catalizzatore delle opportunità di muovere i flussi verso i paesi poveri, e di rendere le migrazioni maggiormente benefiche per i paesi di origine.

D'altra parte **la realtà è più complessa** e quindi conviene approfondire l'analisi per capire se e come è possibile raggiungere una coerenza tra queste politiche, o se vi sono delle contraddizioni di fondo e dei dilemmi che è difficile sciogliere. La liberalizzazione dei flussi, non sempre e non per tutti, conduce ad una convergenza dei livelli di benessere; vi sono infatti anche forti **processi di concentrazione e polarizza-**

**zione** del reddito tra strati sociali e territori<sup>11</sup>. L'analisi critica ha evidenziato come la liberalizzazione sia funzionale agli interessi del capitale, e come questi interessi non si traducano necessariamente in un miglioramento del benessere umano. In tal caso la regolazione statale a livello nazionale e internazionale risulta indispensabile per correggere la produzione di iniquità e prevenire conflitti.

Comunque, guardando alle interazioni tra i flussi e tra le politiche, è utile considerare il loro **grado di sostituibilità o complementarità**. Se i flussi si sostituiscono tra di loro, allora può essere conveniente puntare su una politica settoriale piuttosto che su un'altra: se l'APS, e/o il commercio, hanno un effetto di sostituzione rispetto alle migrazioni, allora la coerenza potrebbe prevedere una decisa politica di aiuto e/o di sostegno al commercio dai PVS, con una politica migratoria restrittiva. Questa sarebbe la facile traduzione dei seguenti slogan: "aiutiamoli a casa loro affinché non vengano qui" e "aumentiamo il commercio, le esportazioni labour-intensive, e quindi l'occupazione nei paesi di origine, riducendo i bisogni di emigrazione"). Se invece i flussi sono tra loro complementari (più aiuto e/o più commercio vanno di pari passo con un aumento delle migrazioni), allora la coerenza dovrebbe bilanciare un maggiore aiuto e l'apertura dei mercati con una politica migratoria più liberale. Gli obiettivi e le politiche si rafforzano reciprocamente, creando utili sinergie.

Ovviamente altre impostazioni sono possibili **a seconda della visione e degli obiettivi di sviluppo che ogni paese si dà**: in un paese di destino potrebbe avere maggiore consenso una coerenza politica per cui, la sicurezza sociale ed economica dei propri cittadini necessita di una politica restrittiva sulle migrazioni, e/o di una politica protezionistica, e/o di una riduzione dell'APS perché inefficace e creatrice di dipendenza. Questo sarebbe coerente con lo sviluppo dei paesi di origine perché: ridurrebbero il brain e skill drain, proteggerebbero anch'essi le proprie produzioni e mercati, magari nel nome anche della sovranità alimentare, valorizzerebbero le proprie risorse nascoste in autonomia e indipendenza.

In termini schematici, alla visione liberale e sociale di inclusione nella globalizzazione dei mercati e delle società, si contrappone una visione di ri-nazionalizzazione o ri-localizzazione dello sviluppo. **Il dilemma**

**tra apertura e chiusura** delle comunità locali, degli Stati-nazionali, se, come e quanto, è una delle questioni di fondo per il dibattito politico. Esempio è il caso dell'UE, accusata da un lato di essere una forza nei confronti del movimento delle persone (e di avere dei paesi membri, come l'Italia, che ne rappresentano il "ventre molle"), e dall'altro di promuovere una liberalizzazione commerciale che depaupererebbe i paesi poveri e la stessa società europea.

L'OCSE entra nel merito di alcune interazioni tra le politiche. **Nel caso del rapporto tra commercio e migrazioni**, viene messa in discussione la teoria economica per cui il commercio sostituirebbe le migrazioni perché: se ciò avviene, accade nel lungo termine, intanto i flussi migratori aumenterebbero per poi gradualmente ridursi; la specializzazione commerciale non risolve il problema della disoccupazione nei PVS, e non affronta il problema della sotto-utilizzazione dei lavoratori con abilità e della mancanza di incentivi affinché rimangano a lavorare nei loro paesi. In realtà il rapporto tra commercio e migrazioni è di complementarità, per la dimensione demografica, perché il commercio di servizi prevede la mobilità delle persone, perché se il commercio favorisce la crescita nei PVS, l'aumento relativo dei redditi rende possibile una maggiore emigrazione che nel tempo si riduce con la diminuzione del differenziale rispetto ai paesi sviluppati (ipotesi del cosiddetto *migration hump*). Inoltre la stessa migrazione può favorire i rapporti commerciali come evidente nel caso dei mercati dei beni etnici, ma anche più in generale grazie alla creazione di reti e catene che mischiano le migrazioni con il commercio. Da tutto ciò si deduce una preferenza per politiche commerciali e migratorie liberali.

Un'opportunità che l'OCSE sostiene è quella di negoziare il cosiddetto **GATS Mode 4** che favorisce il movimento delle persone che forniscono servizi, e coinvolge le imprese nel garantire il rispetto dei diritti e dei termini contrattuali. Si sostiene inoltre una politica UE più aperta, anche verso i migranti con minori abilità, attraverso l'estensione dei visti a entrata multipla, per durate di un anno nel caso di lavori a breve termine, la portabilità dei diritti, le opportunità di circolazione e di ritorno produttivo, legandole ad attività di informazione e formazione<sup>12</sup>.

In questo quadro non si accenna che nella complementarità tra commercio e migrazioni vi possono

essere dei **cortocircuiti**: la liberalizzazione commerciale comporta infatti una ristrutturazione produttiva con maggiore disoccupazione nei settori scarsamente competitivi, che può alimentare l'emigrazione come valvola di sfogo di un mercato del lavoro sempre più squilibrato. Questo avverrebbe sicuramente nel breve periodo, e possibilmente anche nel medio-lungo, se il passaggio verso una struttura economica più orientata al commercio internazionale non riesce a generare sufficienti posti di lavoro da riassorbire quelli persi. Il rapporto tra commercio e migrazioni è quindi complesso e da analizzare caso per caso, al di là di schemi ideologici troppo semplificati.

**Nel caso dell'interazione tra politiche migratorie e di APS**, emerge la questione del brain e skill drain, per cui, "nella misura in cui i paesi OCSE conducono deliberatamente politiche che hanno l'obiettivo di attrarre il migliore capitale umano dai PVS, esse sono incoerenti con la politica di APS che sta cercando di

ampliare e rafforzare questo capitale nei settori dell'istruzione e della sanità"<sup>13</sup>. D'altra parte il fenomeno è tale per cui politiche repressive sull'emigrazione di personale qualificato risultano inefficaci. Risultano più utili: uno sforzo di *moral suasion*, con linee guida generali per rendere maggiormente consapevoli le istituzioni sanitarie pubbliche e private dei problemi del *brain drain* (si veda il Box 2); e partenariati tra paesi, regioni e istituzioni per legare il reclutamento al rafforzamento delle capacità, alla formazione e alla ricostituzione del capitale umano. L'APS può cercare di trasformare il *brain drain* in *brain gain*. La spesa nei settori dell'educazione e della sanità va aumentata per creare migliori condizioni di occupazione, ripianando la fuga delle abilità e più che compensando questa fuga, come ad esempio accade nelle Filippine. D'altra parte la stessa emigrazione induce una maggiore domanda di istruzione, un aumento del capitale umano e della produttività totale.

#### **Box 2 - CALL TO ACTION 2014 contro il brain drain di personale sanitario.**

"Lanciamo insieme un appello ai decisori politici europei, per rafforzare il personale e i sistemi sanitari in una prospettiva di sostenibilità a livello globale.

Il mondo ha bisogno di oltre 7,2 milioni di operatori sanitari, e l'Europa è parte del problema. La crisi legata alla carenza di personale sanitario rappresenta una delle principali minacce per la salute globale, e sta avendo un impatto particolarmente lesivo del diritto alla salute in molti Paesi a medio e basso reddito.

Alcuni Paesi europei reclutano in giro per il mondo personale sanitario formato localmente: una pratica insostenibile che alimenta le disuguaglianze in salute e indebolisce i sistemi sanitari dentro e fuori l'Europa.

L'Unione Europea e i suoi Stati membri devono prendere una posizione ferma in questo dibattito. Il personale sanitario è un elemento fondamentale di un modello di Stato sociale e di welfare che caratterizza l'identità europea e deve essere sostenuto a livello globale.

Per questo chiediamo ai decisori politici in Europa e in Italia di dimostrare la propria capacità di leadership su questo tema, e di assicurare una coerenza delle politiche che determinano questo settore, per sostenere una presenza sostenibile di personale sanitario all'interno e fuori dall'Europa. Le raccomandazioni contenute in questo appello sono rivolte alle istituzioni europee e a quelle degli Stati membri, come contributo positivo in questa direzione."

Firma l'appello per chiedere insieme a noi, ai Governi nazionali e al Parlamento europeo di:

- (1) Pianificare e formare a lungo termine il personale sanitario, puntando all'autosufficienza
- (2) Investire sul personale sanitario
- (3) Rispettare i diritti degli operatori sanitari migranti
- (4) Pensare e agire coerentemente a livello nazionale, regionale e globale
- (5) Fare la propria parte nell'applicazione del Codice OMS

Tratto dal progetto HealthWorkers4all: <http://www.manifestopersonalesanitario.it/diffondi>

In generale l'**APS può essere funzionale a diffondere nei PVS i benefici dell'emigrazione**, attraverso il miglioramento delle infrastrutture, delle economie locali, dei possibili effetti delle rimesse. Ad esempio l'aiuto può rafforzare l'efficienza del sistema finanziario locale, delle reti di microcredito, rendendo quindi più forte l'effetto delle rimesse a favore dell'inclusione finanziaria delle famiglie. Le rimesse non possono sostituire l'APS. Le prime sono dei flussi privati di denaro o merci verso le famiglie, mentre il secondo sono flussi pubblici che sono rivolti a creare migliori condizioni istituzionali e di ambiente socio-economico per lo sviluppo umano. La natura di questi flussi è diversa, che comunque possono essere resi complementari.

Piuttosto emergono altre interazioni tra politiche che possono essere utili in un discorso sulla coerenza e per gli effetti sullo sviluppo. Nel caso delle rimesse, **le politiche sulla concorrenza e di carattere finanziario** hanno un ruolo molto importante nel favorire la riduzione dei costi di trasferimento e nel promuovere innovazioni che favoriscono le famiglie dei migranti, come nel caso dei trasferimenti via cellulare.

Queste ultime considerazioni rimandano anche all'importanza di **integrare le questioni migratorie nelle politiche macroeconomiche**: le migrazioni attraverso il canale delle rimesse possono provocare la rivalutazione delle monete dei paesi di origine, riducendone la competitività; oppure fenomeni inflattivi; oppure possono richiedere nuove spese pubbliche sociali per sostenere le famiglie divise e lasciate sole, o per far fronte ai bisogni pubblici infrastrutturali e per l'habitat generati dal boom edilizio delle case dei migranti. D'altra parte le rimesse possono sostenere l'emissione di nuovi titoli di debito per finanziare investimenti, o generare effetti moltiplicatori del reddito che accoppiati a investimenti pubblici favoriscono la crescita delle economie e società locali. In quest'ultimo caso può risultare ancora evidente la complementarietà con l'APS così come la interazione con **le politiche di sviluppo territoriali**. Le migrazioni possono infatti sia rafforzare che indebolire i processi di diffusione o polarizzazione dei benefici economici e sociali nei diversi territori, all'interno degli Stati-nazione così come a livello internazionale.

In particolare è conosciuto come gran parte delle migrazioni originino dall'**esodo dalle campagne verso le città**. Gli effetti possono essere diversi: a livello fa-

miliare vi è una perdita netta di lavoro e di produzione che può aumentare l'insicurezza alimentare, che può essere compensata dalla ricezione di rimesse e dal loro investimento in capitale umano. D'altra parte si può generare un effetto di dipendenza e di disincettivo al lavoro. A livello aggregato è stato anche registrato come un aumento dell'emigrazione conduca ad un aumento dei salari medi nei paesi di origine<sup>14</sup>.

Comunque, le politiche migratorie non possono non connettersi con le **politiche di sviluppo rurale e le politiche agricole**. A questo proposito coerenza vorrebbe che, per ridurre l'espulsione di contadini e lavoratori dalle campagne nei paesi in via di sviluppo, le politiche agricole dei paesi più ricchi non dovrebbero contemplare sussidi alle proprie produzioni ed esportazioni, che hanno l'effetto di deprimere i prezzi dei generi alimentari a livello internazionale, spiazzando le produzioni locali nei paesi del sud. Mentre appaiono sempre più importanti gli investimenti pubblici e di APS per sostenere lo sviluppo rurale e la produzione e trasformazione ad alta intensità di lavoro dei beni agricoli. Le politiche rivolte al sostegno alla piccola agricoltura contadina e familiare, a garantire l'accesso alla terra e all'acqua, attraverso regimi fondiari più equi, alla titolarità contadina delle sementi, al rafforzamento delle filiere corte legate ai bisogni alimentari dei consumatori urbani, specialmente di quelli più poveri e vulnerabili, così come a filiere nazionali o regionali che rispondono alla sovranità alimentare, sono coerenti con una politica migratoria interna, regionale e internazionale, volta a rendere veramente libera la scelta di movimento.

Ovviamente rimangono diverse questioni non chiare e irrisolte nell'analisi delle interdipendenze ed interazioni tra le migrazioni, il commercio, gli investimenti, a seconda dei diversi contesti territoriali, e quindi delle politiche adeguate a farvi fronte. Per cui è necessario continuare ad **approfondirne la conoscenza** per nutrire il dibattito politico sulla coerenza. La ricerca è un'attività indispensabile da sostenere con le politiche e per le politiche.

Tutto ciò implica **un maggiore coordinamento** tra le diverse istituzioni competenti per le diverse politiche, un superamento della segmentazione e compartimentazione burocratica, la definizione di una visione politica comune, e quindi l'effettiva integrazione delle questioni migratorie nelle diverse politiche (da questo

punto di vista il Global Migration Group (GMG) ha già affrontato il tema dell'integrazione elaborando delle linee guida che sono presentate nel Box 3). Il coordinamento e l'integrazione dovrebbero comprendere anche la **governance multilivello**, coinvolgendo quindi il ruolo delle autorità locali e delle organizzazioni della società civile. In particolare quest'ultima ha un'importanza chiave nello stimolare la responsabilità, la trasparenza e il rendere conto delle proprie azioni da parte delle diverse istituzioni.

Si indicano<sup>15</sup> quattro dimensioni su cui lavorare:

- ▶ **la cooperazione internazionale** per superare l'unilateralismo delle politiche migratorie;
- ▶ **il decentramento** per applicare strategie di sviluppo socio-economico più efficaci;
- ▶ **l'inclusività** comprendendo gli organismi della

società civile, i sindacati e il settore privato nei processi decisionali;

- ▶ **la coerenza delle politiche** per renderle più efficaci, in particolare tra migrazione, commercio e politiche del lavoro.

E si raccomanda di: assumere **una regolazione più flessibile sui flussi migratori** con misure per compensare coloro che ne subiscono le conseguenze negative, evitando le cosiddette "guerre tra poveri", **rafforzando i sistemi di sicurezza sociale e la fiscalità**; agire più decisamente per la protezione dei diritti, contro le discriminazioni, per l'inclusione sociale; minimizzare i costi della perdita del lavoro nei paesi di origine, massimizzando l'effetto delle rimesse, l'inclusione finanziaria, l'investimento nel capitale umano e il consolidamento dei mercati del lavoro.

### Box 3 - Il Global Migration Group per l'integrazione delle migrazioni nei piani di sviluppo

Il GMG, lavorando con i governi nazionali, ha elaborato un manuale per l'integrazione dei temi delle migrazioni nelle diverse politiche che compongono i piani di sviluppo, e che rappresentano il principale riferimento per l'APS. Sebbene negli ultimi anni le discussioni circa il legame tra migrazioni e sviluppo si siano moltiplicate, le politiche e i progetti in materia sono rimasti in una fase embrionale. Il manuale mira a contribuire a colmare il gap tra teoria e azione, fornendo una guida all'argomento per i policy maker.

Innanzitutto viene proposto **uno sguardo d'insieme** sull'interazione tra migrazioni e sviluppo, e sui benefici di una pianificazione dello sviluppo che ne tenga conto. Come già evidenziato, la migrazione può avere effetti sia positivi che negativi sullo sviluppo del paese di origine e di approdo dei migranti, integrare la migrazione nella pianificazione dello sviluppo vuol dire tenere conto delle implicazioni delle migrazioni in ogni fase della progettazione degli obiettivi e delle azioni, con particolare attenzione alle strategie di riduzione della povertà.

**I vantaggi** di questo approccio sono: assicurarsi che la migrazione sia considerata una questione rilevante in tutti gli aspetti dello sviluppo umano, inclusi i diritti umani; permettere alla migrazione di essere inclusa in strategie generali per lo sviluppo per generare politiche coordinate e coerenti; identificare i vuoti legislativi e delle politiche e suggerire l'integrazione di strumenti internazionali; facilitare il finanziamento e l'assistenza tecnica per le attività sulle migrazioni e mobilitare le risorse dei partner internazionali per i piani di sviluppo.

Il GMG propone il cosiddetto **approccio delle "3T"**. Le conseguenze della migrazione internazionale sono le risultanti di 3 differenti trasferimenti: il trasferimento di persone; il trasferimento di conoscenze e know-how; il trasferimento di risorse finanziarie. Bisogna considerare l'interdipendenza di questi tre movimenti nelle politiche volte a incoraggiare gli effetti positivi delle migrazioni.

E' necessario inoltre stabilire **processi** per l'inclusione della migrazione nella pianificazione dello sviluppo, migliorando le **strutture** istituzionali e le relative politiche. Il processo richiede due componenti istituzionali: una struttura istituzionale su migrazione e sviluppo che si occupi di coordinamento, monitoraggio e implementazione delle attività su migrazioni e sviluppo; e un piano nazionale su migrazione e sviluppo.



La componente migrazioni deve essere presa in considerazione **in ogni passo** del processo:

- ▶ analisi della situazione;
- ▶ identificazione degli obiettivi strategici e delle priorità;
- ▶ pianificazione delle azioni;
- ▶ finanziamento e sviluppo delle capacità;
- ▶ valutazione e monitoraggio.

È fondamentale che ad ogni passaggio vengano svolte consultazioni che coinvolgano il maggior numero di attori istituzionali, stakeholder e membri della società civile, comprese le diaspore e i gruppi più vulnerabili.

Sono stati individuati **6 elementi chiave** che garantiscono il successo del processo:

1. un forte sostegno politico ad alto livello;
2. una gestione nazionale del processo;
3. il coinvolgimento degli stakeholders fin dal principio;
4. la condivisione degli obiettivi;
5. una ampia partecipazione fondata su una chiara divisione di ruoli e delle responsabilità;
6. il rispetto dei tempi stabiliti.

Il gruppo di lavoro per l'integrazione della componente migrazione nei piani di sviluppo dovrebbe essere composto da un National Focal Point (NFP) responsabile della direzione dell'intero processo e da un Expert Facilitator con il compito di appoggiare il NFP, nominati dal governo. Questi possono essere affiancati da una Commissione Migrazione e Sviluppo e da un team di supporto.

La componente migrazioni può essere inserita nei **piani di sviluppo regionali** per raggiungere i seguenti obiettivi:

- ▶ aumentare l'impegno politico;
- ▶ condividere le informazioni per una migliore gestione del processo;
- ▶ aumentare la consapevolezza sulle questioni relative al tema migrazioni e sviluppo;
- ▶ migliorare il quadro istituzionale di monitoraggio e revisione.

Al fine di assistere i paesi nell'identificazione delle **diverse possibilità di azione**, il GMG illustra alcuni programmi realizzati in varie parti del mondo. Gli esempi forniti mostrano come le strategie M&D mirino a migliorare i processi di sviluppo dei migranti stessi, delle loro famiglie, di comunità e nazioni. Vengono presi in considerazione i seguenti settori: governance, tutela legale, lavoro, protezione sociale, tutela sanitaria, educazione, educazione terziaria, sviluppo di capacità e competenze, crescita economica, servizi finanziari, commercio, agricoltura e sviluppo rurale, infrastrutture, ambiente.

Per ogni settore vengono forniti: una breve descrizione della sua rilevanza per lo sviluppo umano; i possibili legami con la migrazione; esempi di progetti o iniziative sugli obiettivi di sviluppo del settore; un allegato per ogni settore per sostenere i paesi nel valutare il possibile intervento nell'area. È importante notare che il processo di inclusione della migrazione nella pianificazione dello sviluppo non comporta necessariamente la creazione di nuovi programmi. Programmi già esistenti non connessi con la migrazione possono essere valutati nei termini del loro impatto sulle migrazioni.

# LO SFORZO PER LA COERENZA DELL'UNIONE EUROPEA

---

Il Global Approach on Migration and Mobility (GAMM)<sup>16</sup> rappresenta il tentativo dell'UE di rispondere alla questione della coerenza, ma vi sono palesi contraddizioni e insufficienze. L'approccio globale per definizione intende comprendere tutti gli aspetti delle migrazioni superando la distinzione tra dimensione interna ed esterna. Il GAMM è infatti stato elaborato congiuntamente dalla DG Affari Interni della Commissione europea con la DG relazioni esterne e DG sviluppo, ed è entrata a far parte della politica di vicinato e di allargamento. Vi sono stati quindi sforzi per integrare le questioni migratorie nei rapporti con i paesi di transito e di origine. Il problema è capire se questa integrazione è stata coerente con i principi dei diritti umani e dei migranti, così come con il diritto allo sviluppo, alla sicurezza e all'inclusione sociale, economica e politica.

**Il GAMM** si compone di quattro priorità d'azione: su mobilità legale, su migrazioni irregolari, su migrazioni e sviluppo e sull'asilo. Per ognuna di queste priorità sono previste e condotte azioni politiche (come i dialoghi a livello regionale, ad esempio tra l'UE e l'Unione Africana, programmi come quello su migrazioni e asilo, e progetti condotti sia con organismi internazionali come UNHCR e OIM, sia con governi dei paesi membri e dei paesi di origine, attraverso i partenariati di mobilità, sia con attori della società civile).

L'Europa ha analizzato la coerenza delle sue politiche con particolare riferimento al rapporto tra il GAMM e la cooperazione allo sviluppo. **I rapporti elaborati nel 2011<sup>17</sup> e 2013<sup>18</sup>** sono molto descrittivi e poco auto critici, comunque qualcosa si indica come ambiti di miglioramento.

Innanzitutto la Commissione sottolinea come la coerenza dipenda da una effettiva coincidenza dell'azione dell'UE con i suoi paesi membri. E da questo punto di vista segnala come **diversi paesi membri non abbiano trasposto a livello nazionale il GAMM** e in particolare l'integrazione delle migrazioni nei propri piani di sviluppo e di cooperazione.

Inoltre **un problema di fondo riguarda il bilanciamento dell'obiettivo dello sviluppo con quello del controllo sulle migrazioni, che appare preponde-**

**rante nelle posizioni politiche dei paesi membri.** Essendo la competenza sulle migrazioni condivisa tra il livello UE e quello dei paesi membri, la loro condivisione o meno su un approccio centrato sui migranti e sullo sviluppo è discriminante.

La Commissione riconosce che **molto deve essere ancora definito e applicato nella priorità della mobilità legale.** Alcune direttive (come quella sul permesso unico, per la Blue Card o per la residenza a lungo termine dei migranti) sono state emanate ma trovano **difficoltà di attuazione** a livello di paesi membri. Particolarmente arretrata è la questione della **portabilità dei diritti** dei migranti, con speciale riferimento ai contributi pensionistici. Le normative nazionali non consentono ai migranti di muoversi liberamente, e quindi di favorire anche mobilità circolari, molto utili ai fini dello sviluppo. Si segnala in questo campo una nuova normativa tedesca che consente ai migranti con residenza permanente di poter tornare nel loro paese restandoci fino a due anni, senza perdere il loro diritto a risiedere in Germania. Altro problema che riguarda soprattutto i rapporti con i paesi più poveri è l'assenza di consolati per la concessione di visti, si propone quindi la creazione di centri comuni europei per i visti.

**Un aspetto carente è il dialogo con le diaspore,** che non viene previsto nella discussione non solo delle politiche migratorie ma anche in quelle di sviluppo, e la **sotto utilizzazione delle abilità e capacità dei migranti (skill waste).**

**Sul versante dell'asilo** si è adottato un programma comune europeo per il reinsediamento, ma il suo avanzamento è molto lento e insufficiente rispetto ai bisogni. Inoltre la Commissione denuncia che esiste ancora **un approccio alla protezione piegato sulle emergenze e il breve termine,** mentre invece è necessario un sistema europeo strutturato.

Infine il rapporto della Commissione del 2013 denuncia come alcuni paesi membri applichino delle **condizionalità negative** nel caso in cui i paesi di origine e transito non si adeguino ad esempio agli accordi di riammissione, in contrasto con il principio della coerenza per le politiche di sviluppo.

Sempre nel 2013 un altro rapporto<sup>19</sup> di due centri di ricerca (ECDPM e ICMPD) e commissionato dall'Agenzia svizzera per la cooperazione e lo sviluppo ha analizzato la politica della Commissione e di 11 paesi membri rilevando problemi di **coerenza a livello verticale e orizzontale**. A livello verticale tra l'UE e i paesi membri, si evidenzia quanto già scritto sulla difficoltà di armonizzare l'approccio proposto dalla Commissione con le politiche nazionali sulle migrazioni, per cui risulta prevalente il meccanismo inter-governativo focalizzato sulle questioni di controllo. A livello orizzontale si rileva una dicotomia tra l'approccio della Commissione e del Parlamento, più progressista e liberale, e quello più conservatore del Consiglio europeo a nome dei governi degli stati membri. La terza sfida alla coerenza coinvolge i diversi obiettivi delle Direzioni generali della Commissione, tra affari interni e azione esterna, cooperazione allo sviluppo, e delle agenzie, tra Frontex e l'ufficio europeo per l'asilo EASO, che si replicano a livello nazionale.

Più recentemente è stata pubblicata nel 2014 anche un'analisi della DGExpo del Parlamento Europeo<sup>20</sup> sulle migrazioni e la politica estera con riferimento all'area mediterranea che ribadisce con forza **l'approccio frammentato europeo focalizzato sulla sicurezza e sulla militarizzazione delle frontiere, con un sistema asilo restrittivo, e una scarsa attenzione verso i diritti umani e alla dimensione su migrazioni e sviluppo**.

Su migrazioni e sviluppo la Commissione con le sue recenti comunicazioni sta cercando di **ampliare l'agenda** rendendo perciò **la questione della coerenza ancora più pregnante**. In particolare la Comunicazione del 2013 sulla massimizzazione dell'impatto delle migrazioni sullo sviluppo in vista del dialogo di alto livello dell'ONU, indica nuovi temi che vanno oltre quelli tradizionali (rimesse, brain drain, ruolo delle diaspore, circolazione), aprendo quindi nuove interrelazioni tra le migrazioni e altre dimensioni dello sviluppo. Tra queste è importante ricordare **l'interrelazione con il fenomeno del cambio climatico e quindi con l'ambiente**. La moltiplicazione di eventi catastrofici così come il rafforzamento di tendenze di medio o lungo periodo, come il processo di desertificazione e l'innalzamento del livello dei mari, provoca migrazioni per cause ambientali che hanno bisogno di nuove politiche migratorie, così come viceversa diventa sempre più importante considerare le migrazioni nelle

politiche ambientali di mitigazione e adattamento.

Altra questione rilevante è quella sociale, con riferimento ai cosiddetti left behind e più in generale alla necessità di **mettere in relazione politiche sociali e di welfare** tra paesi di destinazione e di origine, e in questo senso l'APS ha un ruolo essenziale.

Come già accennato l'aspetto territoriale è sempre più importante, per cui accanto alle politiche di sviluppo rurale, anche **le politiche urbane** devono integrare la questione migratoria.

Rilevante infine la proposta della Commissione di mettere lo sviluppo (e non la sicurezza) al centro della questione migratoria, adottando parimenti un approccio centrato sul migrante e sui suoi diritti, per cui: *"All states should respect the dignity and uphold the fundamental needs and human rights of migrants, regardless of the migrants' legal status"*.

Le critiche prima indicate sono ancora più evidenziate dalle organizzazioni della società civile per ogni priorità di azione del GAMM. Ad esempio nel caso delle migrazioni regolari, diversi analisti e soprattutto esponenti di organizzazioni della società civile e per la difesa dei diritti umani e dei migranti hanno espresso una serie di **critiche importanti all'applicazione dei partenariati di mobilità (PdM)**. Innanzitutto si sottolinea l'approccio sbilanciato di carattere securitario sul controllo delle frontiere e per il contrasto ai migranti irregolari, mentre il partenariato risulta poco focalizzato sui diritti umani e su nuove misure per favorire la mobilità, se non a livello molto selettivo e a breve termine. In questo quadro viene condannata la condizionalità dei PdM alla firma da parte dei paesi terzi degli accordi di riammissione, senza che vi siano impegni chiari a favore del rispetto dei diritti umani nei centri di detenzione e per l'inclusione sociale ed economica delle comunità emigrate. Si notano inoltre l'assenza del coinvolgimento della società civile, nonostante gli accenni retorici, l'assenza di aperture ed impegni a favore dei ricongiungimenti familiari, l'assenza di una presa in carico della questione dei migranti scomparsi in mare e per l'identificazione dei morti, e infine impegni vaghi sulla redazione e applicazione di leggi per i diritti dei migranti, e pochi incentivi al ritorno<sup>21</sup>.

A sua volta Amnesty International<sup>22</sup> evidenzia come la politica dell'UE sull'immigrazione sia sbilanciata sul **controllo delle frontiere** per contrastare l'immigrazione irregolare: nel programma 2007-2013 sulla gestione dei flussi migratori il 46% dei circa 4 miliardi di euro totali è stato diretto al Fondo per le frontiere esterne, il 21% al Fondo per l'integrazione, il 17% ai Fondi rifugiati e il 16% al Fondo per i ritorni. Nel caso dell'Italia il contrasto è evidente: ben 205 milioni sono andati a sostenere spese di controllo mentre soli 36 milioni per i rifugiati<sup>23</sup>. Il contrasto esiste anche tra i fondi dedicati all'agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne Frontex e quelli per l'agenzia per l'asilo EASO: 90 milioni di euro per la prima e 15 milioni di euro per la seconda nel bilancio del 2014. Mentre altri 338 milioni di euro dovrebbero essere spesi per creare il sistema di sorveglianza della frontiera europea (Eurosur). Questo senza considerare i fondi delle politiche esterne di vicinato e allargamento che vengono usati per esternalizzare il controllo delle frontiere.

Sulla priorità migrazioni e sviluppo sono finanziati numerosi progetti, anche della società civile, ma non si intende se e come queste iniziative, pur lodevoli in sé, siano inserite in piani di sviluppo locale e in particolare per la lotta alla povertà. Sembra **assente l'integrazione nelle politiche di sviluppo locali** e negli stessi programmi di cooperazione della Commissione europea, oltre che degli stati membri. Ad esempio i progetti con la diaspora per la sicurezza alimentare a livello locale, finanziati dal programma migrazioni e asilo, non fanno parte dei programmi di cooperazio-

ne agricola della stessa Commissione europea, così come della politica agricola dei paesi di origine. Ogni strumento è compartimentato senza integrazione.

Sulla priorità asilo, i crescenti drammi nell'area del Medio Oriente e della penisola araba, dalla Siria all'Iraq del Nord, hanno fatto emergere con più forza l'**inadeguatezza della protezione internazionale** e del sistema europeo di asilo, costringendo migliaia di profughi a intraprendere pericolosi viaggi nel Nord Africa e nel Mediterraneo. La Commissione europea sostiene i programmi di protezione regionale attraverso le organizzazioni internazionali, e in particolare tramite l'UNHCR, così come i programmi di reinsediamento dei richiedenti asilo a livello comunitario nei diversi paesi membri. Le organizzazioni sociali chiedono la creazione di corridoi umanitari che consentano ai profughi di accedere in modo sicuro e veloce alle procedure di riconoscimento dello status di rifugiati o di protezione umanitaria. Centri ad hoc potrebbero essere creati nelle aree limitrofe ai conflitti. Ciò richiederebbe un ingente sforzo finanziario e di coordinamento, ma eviterebbe migliaia di perdite di vite umane e altri costi come quelli sostenuti con l'operazione Mare Nostrum. **Emerge inoltre la questione fondamentale della coerenza tra la politica estera e di sicurezza dell'UE e dei suoi paesi membri e la protezione internazionale negli scenari di conflitto.** Quanto una politica di sostegno alla guerra (attraverso la vendita di armi e l'appoggio a missioni militari) provoca ulteriore sofferenze e bisogni di protezione internazionale?

## L'INDICE SULL'IMPEGNO PER LO SVILUPPO E ALCUNE QUESTIONI DI FONDO

---

Il quadro europeo è stato oggetto della critica del Center for Global Development sulla base del suo **Commitment Development Index** (CDI) e di una analisi<sup>24</sup> della politica europea e di alcune questioni di fondo che indicano l'esistenza di dilemmi difficili da sciogliere in termini di coerenza per lo sviluppo.

La questione della coerenza pone problemi di fondo sulla relazione tra diritti individuali e collettivi legati a territori locali e nazionali; problemi che derivano dai li-

miti di conoscenza sulle interrelazioni tra migrazioni e sviluppo, problemi di costruzione del consenso civile e politico, di coordinamento politico istituzionale, e sul ruolo della società civile.

L'analisi parte dall'assunzione che le migrazioni sono favorevoli allo sviluppo dei paesi di destino e di origine. **La mobilità è uno strumento essenziale per l'emancipazione** delle persone e delle loro famiglie. Un regime di politica migratoria che consente l'accesso

regolare di persone, in particolare di quelle con meno abilità e soprattutto dai paesi impoveriti, favorendone i rapporti e la mobilità con i paesi di origine, la loro inclusione e valorizzazione transnazionale, è coerente con i principi e le politiche per lo sviluppo.

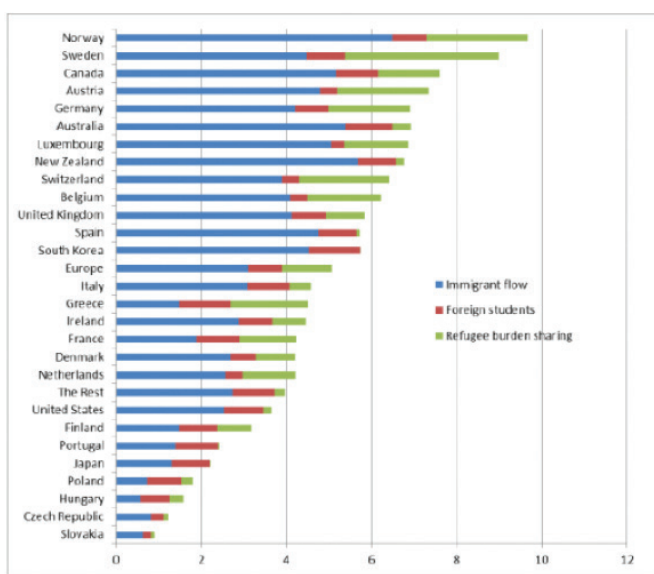
La valutazione sulla coerenza delle politiche prende in considerazione **tre indicatori**: il livello dei flussi di immigrazione pesato sulla popolazione del paese di destino; il livello e le condizioni della popolazione di studenti esteri provenienti da paesi in via di sviluppo sul totale degli studenti esteri, e le richieste di richiedenti asilo accettate. Su questa base è stato misurato l'impegno dei paesi europei e dell'UE su migrazione e sviluppo e, come appare nel grafico, la media europea non è alta, in particolare, sono i paesi dell'Europa orientale che abbassano il risultato, mentre altri paesi come quelli del Nord e la Germania mostrano un punteggio più alto soprattutto con riferimento alla politica d'asilo. L'Italia si pone subito sotto la media europea e il suo risultato dipende in gran parte dal livello di afflusso di migranti, mentre appare come assai carente il suo impegno sulla politica d'asilo.

**Il giudizio sulla politica europea è molto netto:** "L'approccio dell'Europa sulle migrazioni è un enigma politico nel quale una atomizzazione di norme ed istituzioni coesiste con un approccio politico omogeneo che può essere caratterizzato come unilaterale e chiuso: le politiche sono largamente definite su un solo lato del processo migratorio, con la mancanza di

qualsiasi capacità di adattamento e di rispondere ai fattori reali che guidano le migrazioni. [...] Il regime che prevale è moralmente discutibile e controproducente". Esso viola diritti fondamentali e non è conveniente per l'Europa, considerati i suoi bisogni demografici, sociali ed economici.

L'UE sconta ancora oggi **l'assenza di una vera politica comune** sulle migrazioni, nonostante le indicazioni del Trattato di Lisbona, passi avanti sono fatti sul versante del controllo delle frontiere, ma poco su quello del diritto all'asilo e allo sviluppo. D'altra parte ogni Stato membro mantiene gelosamente la sovranità territoriale e quindi il sistema risulta frammentato, eccetto che nell'approccio politico di fondo centrato sulla sicurezza. La rigidità e ristrettezza di questo regime è peraltro inefficace di fronte a un fenomeno di carattere strutturale e di lungo periodo. La rigidità provoca una maggiore irregolarità e più costi umani e sociali. Le regolarizzazioni di massa mostrano il fallimento di queste politiche e generano un profondo senso di frustrazione e incapacità. Si genera così un circolo vizioso tra richiesta di maggiore efficacia della regolazione da parte dell'opinione pubblica, aumento della rigidità delle politiche, peggioramento dei risultati e di nuovo richiesta di ulteriori interventi restrittivi. Questo mentre crescono i movimenti nazionalisti e xenofobi. La coerenza delle politiche per lo sviluppo è ostaggio di questa situazione.

**Grafico indice impegno per lo sviluppo dalle politiche migratorie**



Fonte: indice impegno per lo sviluppo 2013



Più a fondo emergono dei dilemmi di non facile risoluzione. Il primo riguarda la relazione tra **diritto individuale e familiare a muoversi**, migrare, per il proprio diritto alla vita e allo sviluppo umano, e **il diritto delle comunità locali**, delle nazioni, che risiedono in un determinato territorio, **a governare il proprio sviluppo**, sulla base di un contratto sociale che stabilisce diritti e doveri tra i cittadini residenti. E' il dilemma tra diritto individuale e sovranità degli Stati-nazione. Oltre il diritto all'asilo esiste un diritto al movimento senza limiti? Quale grado di apertura e regolazione deve darsi una comunità locale rispetto all'afflusso di migranti (al di là delle posizioni nazionalistiche e identitarie)?

Un altro problema legato al precedente, e già in parte evidenziato, riguarda la **visione dinamica nella relazione tra migrazioni e sviluppo**. Nell'assioma liberale, le migrazioni favoriscono lo sviluppo umano, e la convergenza tra paesi di destinazione e di origine. Nel lungo periodo il risultato è positivo per tutti. Nel processo occorre però assicurare i diritti, altrimenti prevarrebbe un discorso neo-liberale dove la liberalizzazione del movimento delle persone sarebbe solamente funzionale al loro sfruttamento là dove il capitale ha più convenienza di operare. Il problema è che, a seconda dei contesti, il principio più libertà di movimento e più diritti sociali, potrebbe favorire nuove polarizzazioni e divisioni spaziali piuttosto che processi di convergenza tra territori e comunità locali. Lo sviluppo umano delle persone potrebbe non coincidere, alla fine, con il diritto allo sviluppo delle comunità locali, dei territori di origine. **La libertà di movimento non coincide con la libertà di restare**,

**in un mondo in continuo squilibrio**. Questa è, del resto, la storia degli esodi dalle campagne e di concentrazione urbana.

Un terzo dilemma, sempre legato ai precedenti riguarda **il compromesso tra apertura alle migrazioni e accesso ai diritti**. Un'analisi condotta recentemente sulle politiche migratorie di 45 paesi ad alto reddito ha messo in evidenza come "Una maggiore eguaglianza nell'accesso ai diritti per i nuovi migranti tende ad essere associata con politiche di ammissione più restrittive, specialmente con riferimento all'accesso di lavoratori meno qualificati e provenienti dai paesi più poveri"<sup>25</sup>. Nella realtà la liberalizzazione delle migrazioni purtroppo non si accompagna ad un parallelo processo di accesso completo ai diritti. Ci si chiede perciò quale compromesso sia possibile raggiungere per fare sì che sia rispettato un nocciolo duro di diritti fondamentali, minore dell'insieme totale ma tale da coinvolgere più stati-nazione in politiche di apertura e riconoscimento di diritti. "Può apparire una conclusione paradossale, ma è fondata sui fatti: in tema di protezione dei migranti, risulta che "meno" significa "più".

La dipanatura di questi dilemmi e problemi non è semplice, occorre approfondire la conoscenza e il confronto. A questo proposito il CGD propone che sia una combinazione tra pedagogia sociale per affrontare i problemi valoriali e di una informazione corretta, leadership illuminata per andare oltre interessi di consenso elettorale di breve periodo, e creatività istituzionale per disegnare nuove misure più efficaci su migrazioni e sviluppo, a guidare una migliore coerenza delle politiche.

## L'IMPEGNO ITALIANO

---

Il governo italiano è chiamato dalla comunità internazionale, e in particolare dall'Unione europea e dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, ad affrontare la questione della coerenza delle politiche, tra cui quella su migrazioni e sviluppo. Su questo versante non esistono documenti ufficiali, come quello prodotto dalla Commissione europea, che consentano di avere contezza della posizione istituzionale e dei processi in corso. Nonostante ciò, vi è la revisione periodica (peer review) dell'OCSE/DAC sulla cooperazione italiana che permette di raccogliere alcuni primi indizi. **L'ultima peer review** dell'OCSE/

DAC<sup>26</sup>: non affronta in modo specifico la questione dell'integrazione della questione migratoria nella politica di APS, ma evidenzia come nel caso del rapporto dell'Italia con l'Albania vi siano stati tentativi di mettere in relazione la prima con la seconda. "While Italian migration policies have tended to be more concerned with controlling short-term legal labour migration than with development impact, the Italian embassy in Tirana, Albania's capital, tries to co-ordinate the activities carried out by the many Italian actors represented in Albania. It uses various institutional mechanisms to engage Italian and Albanian actors in exploring inno-

vative approaches that can contribute to bridging the gap between migration and development.”

E come proprio l’Albania rappresenti un caso dove è possibile applicare un “whole-of-country approach” portando a coerenza le diverse politiche e i diversi attori: “This offers a unique opportunity for the Italian ambassador to stimulate greater institutional awareness of the relationship between migration and development and engage these actors in exploring approaches, for example to train transnational entrepreneurs, provide bonuses for returnees, link vocational training with return plans and capacity building in Albania, and support Albanian students with appropriate measures on their return to Albania from Italy”. D’altra parte la Peer Review mette in rilievo come “The policy is also silent on humanitarian issues in which Italy has a clear interest, such as migration and refugees (Italy is one of the major entry points for migration to Europe) ...”.

Insomma, esistono opportunità di definire approcci coerenti su migrazioni e sviluppo, ma **finora niente di strutturale è stato fatto**. Questo si riscontra anche nella **programmazione italiana** dell’APS 2014-2016. Nel quadro generale, all’inizio del testo, si cita l’Italia quale paese di emigrazione e immigrazione, a significare che questo la dovrebbe portare a cooperare a favore di “un sistema internazionale più stabile e giusto”; nel capitolo relativo alle priorità geografiche si cita l’immigrazione quale uno dei criteri di scelta, e relativamente al contributo italiano agli obiettivi post 2015 si indica tra i temi prioritari migrazioni e sviluppo. Tutto ciò però **non si traduce in alcun obiettivo politico, in nessun meccanismo di coerenza e programma di cooperazione dedicato o trasversale**. Salvo il caso dell’impegno italiano detto del “5x5”, lanciato in occasione della presidenza del G8 a L’Aquila nel 20, che prevede “la riduzione del costo medio globale di invio delle rimesse dall’attuale 10% al 5% in 5 anni (obiettivo del “5x5”) ciò comporta il dimezzamento degli attuali costi di invio di rimessa ed è capace - ove raggiunto - di generare un incremento netto del reddito dei migranti e delle loro famiglie stimato, dalla Banca Mondiale, partner dell’iniziativa, pari a circa 10-15 miliardi di dollari USA all’anno”<sup>27</sup>.

Sul tema migrazioni e sviluppo la Cooperazione italiana si è finora impegnata a **livello progettuale**, sostenendo alcune iniziative dell’OIM, i suoi programmi MIDA (che hanno adottato un approccio territoriale

legando le iniziative dei migranti alla collaborazione con le ONG e la cooperazione decentrata), e il programma Plasepri in Senegal a favore di progetti imprenditoriali di migranti.

D’altra parte negli ultimi dieci anni si sono distinte numerose iniziative dal basso, dalla società civile, da autorità locali (si può ricordare in particolare il programma co-sviluppo del Comune di Milano) e anche da Fondazioni bancarie (il progetto Fondazioni4Africa in Senegal che ha sostenuto il lavoro congiunto di ONG e associazioni di migranti per lo sviluppo rurale). Tutte queste iniziative sono però avvenute in un vuoto istituzionale a livello nazionale, e senza poter contare su un quadro politico coerente e su strumenti e processi di coordinamento. Questa assenza è stata denunciata anche dal gruppo di lavoro del Forum della cooperazione internazionale tenutosi nel 2012, che ha peraltro evidenziato le diverse opportunità esistenti in termini di valorizzazione delle competenze dei migranti e iniziative di co-sviluppo.

Nel **Tavolo interistituzionale** non si è mai affrontato il problema della coerenza tra politica dell’immigrazione e politica di APS. Mentre a livello istituzionale ogni ministero segue i propri obiettivi, senza una integrazione del tema migrazioni e sviluppo.

Ne consegue **una politica segmentata e frammentata** in numerose iniziative portate avanti dal Ministero dell’interno e dal Ministero del Lavoro, per l’inclusione sociale, la mobilità del lavoro, i richiedenti asilo, il dialogo con le associazioni dei migranti, il ritorno, sostenute in gran parte con fondi europei. Azioni rivolte alla dimensione interna (salvo quelle relative ai ritorni e alla mobilità del lavoro), ma che hanno rilevanza anche per la dimensione esterna in un approccio di coerenza delle politiche. E’ evidente infatti, ad esempio, come la valorizzazione delle competenze dei migranti in termini di rapporti con i paesi di origine, dipende da una soddisfacente inclusione sociale ed economica, dal riconoscimento dei titoli di studio, dal poter circolare liberamente senza rigidi vincoli amministrativi. Tutto ciò richiede riforme politiche e procedurali, soprattutto per quanto riguarda la cosiddetta **legge “Bossi-Fini”** sull’immigrazione che pone una serie di limiti alla mobilità e al soggiorno, così come rispetto alla legge sulla cittadinanza che risulta superata storicamente, avendo come riferimento un paese di emigrazione e non di immigrazione.

Sul versante della politica di APS si è invece recentemente compiuta **la riforma della legge**, nella quale vi sono alcuni riferimenti alla questione migratoria. L'articolo 2 ha un paragrafo dedicato:

*“La politica di cooperazione italiana, promuovendo lo sviluppo locale, anche attraverso il ruolo delle comunità di immigrati e le loro relazioni con i Paesi di origine, contribuisce a politiche migratorie condivise con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme europee e internazionali.”* E l'art.26 riconosce tra gli attori della cooperazione: *“d) le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che mantengono con le comunità dei Paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo o che collaborino con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo e attivi nei Paesi coinvolti”*.

Riguardo la coerenza, la nuova legge indica la possibilità (art.11) per il Viceministro di partecipare al Consiglio dei Ministri, ma senza diritto di voto, su materie che direttamente o indirettamente possono incidere sulla coerenza per lo sviluppo, e quindi anche sulla politica migratoria. Viene istituito il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) che ha, tra gli altri, il compito di assicurare la coerenza, al quale partecipano anche il Min. degli interni e quello del Lavoro, che hanno competenza sulle migrazioni. Mentre il nuovo Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo ha il compito di esprimere pareri sulla coerenza, oltre che su altre questioni. A tal riguardo sarà quindi necessario **assicurare una presenza di associazioni di migranti al Consiglio**, per fare sentire la loro voce sulle questioni di coerenza. Infine viene previsto che nella relazione al parlamen-

to vi sia una valutazione della coerenza. Ciò significa che anche la costituenda Agenzia per la cooperazione dovrà lavorare concretamente per programmare e sostenere l'implementazione di iniziative coerenti.

Come si può notare, con la riforma si apre **una finestra di opportunità** per lavorare sulla coerenza che per il tema migrazioni e sviluppo è tutta da costruire; rispetto a un quadro interno che permane con grandi falle sui diritti e l'inclusione dei migranti. Se quindi dal lato della cooperazione può concretizzarsi un processo di promozione della coerenza, **è dal lato della politica di immigrazione che rimane un blocco**, che è anzitutto politico, oltre che nelle consuetudini istituzionali. La questione è di grande attualità ma non esiste una visione politica comune tra le forze politiche. Manca la volontà politica di affrontare il problema.

Altro aspetto da sottolineare è l'esigenza di costruire una politica su migrazioni e sviluppo coerente ed integrata su più livelli, valorizzando la sussidiarietà. Come si è evidenziato molto è stato fatto a livello territoriale, da autorità locali e organismi della società civile, direttamente con le associazioni dei migranti. E' un patrimonio che chiede di essere promosso in una politica di sistema. Da questo punto di vista spetterebbe alla nuova Agenzia definire un meccanismo per promuovere reti, scambi e programmi comuni, capaci di coinvolgere i diversi territori e magari di creare un metodo per far partecipi le diaspore dei migranti. Un meccanismo che potrebbe interagire proficuamente con programmi di altre amministrazioni come ad esempio quello del Ministero del lavoro per le associazioni di migranti<sup>28</sup>.

## LE PROPOSTE PER UN PIANO ITALIANO COERENTE SUL TEMA MIGRAZIONI E SVILUPPO

---

L'analisi condotta consente la definizione di alcune proposte affinché il governo italiano, a partire in particolare dal Ministero affari esteri e per la cooperazione internazionale, si doti di un piano coerente sul tema migrazioni e sviluppo, in modo da integrare le questioni delle migrazioni nelle diverse politiche settoriali.

1. Il governo si deve dotare di un piano per **ridurre le contraddizioni esistenti** tra le diverse politi-

che settoriali, e **accrescere l'impatto per lo sviluppo umano nei paesi di origine quanto nel nostro stesso paese in un'ottica di co-sviluppo**<sup>29</sup>. Un piano coerente eleverebbe la credibilità dell'Italia e quindi la sua capacità di incidere maggiormente nell'Unione europea, per rilanciare una politica mediterranea e con l'Africa fondata sulla mobilità per lo sviluppo umano;

2. Il piano dovrebbe essere fondato sul **rispetto dei**

- diritti umani e dei migranti**, sulla ricerca di effettive misure win-win, capaci per quanto possibile di far fronte alle contraddizioni e ai dilemmi esistenti, e di mobilitare la volontà politica e di nutrire una pedagogia rivolta allo sviluppo umano attraverso la riflessione sulle interdipendenze positive, facendo memoria di eventi fondanti come la tragedia di Lampedusa del 3 Ottobre 2013;
3. Il piano dovrebbe innanzitutto dotarsi di una iniziativa per approfondire **la conoscenza delle interdipendenze** tra i diversi flussi (migrazioni, mercato del lavoro, commercio, finanza, flussi di conoscenze e di comunicazione), individuare le contraddizioni e le questioni irrisolte, così come le opportunità di politiche win-win, monitorare e valutare le misure intraprese, per rinnovare la coerenza delle politiche e far fronte ai dilemmi sul grado di apertura o chiusura, sull'accesso ai diritti, sulla libertà di muoversi o di restare in un mondo interconnesso ma segnato da interessi nazionali e confini;
  4. Il piano dovrebbe essere discusso e redatto attraverso **un gruppo di lavoro ad hoc** costituito da rappresentanze istituzionali e sociali, per poi essere portato in sede di Conferenza nazionale della cooperazione internazionale, e adottato dal CICS. In seguito l'Agenzia dovrebbe sostenere un processo di monitoraggio e revisione, aperto alla partecipazione delle rappresentanze sociali;
  5. Il piano dovrebbe essere legato al **GAMM** dell'Unione europea, e ai suoi partenariati di mobilità, portando un contributo per risolvere i problemi di coerenza indicati nell'analisi, riguardo la frammentarietà delle politiche europee, l'approccio sbilanciato sulla sicurezza, la mobilità, l'asilo, le condizionalità;
  6. Il piano, sulla base dell'analisi delle interdipendenze, dovrebbe puntare sul **rafforzamento delle complementarità positive tra le diverse politiche settoriali**, chiarendo il ruolo della cooperazione allo sviluppo italiana. Gli **ambiti di azione** sono diversi e importanti. Vi sono alcune triangolazioni rilevanti come tra:
    - ▶ welfare transnazionale, migrazioni e cooperazione (si veda ad esempio la questione dei minori non accompagnati e i problemi di care drain a seguito delle migrazioni femminili);
    - ▶ economia (che comprende commercio/investimenti/imprenditoria/lavoro) - migrazioni e cooperazione (rilevante è la questione della gestione della mobilità di lavoratori considerando l'offerta e la domanda di lavoro tanto nei paesi di origine quanto in Italia-Europa, la portabilità dei diritti sociali, e il ruolo della diaspora);
  - ▶ flussi della conoscenza, brain e skill drain e cooperazione (si vedano ad esempio i problemi legati al personale sanitario, la valorizzazione degli studenti stranieri, il riconoscimento dei titoli);
  - ▶ ambiente, migrazioni e cooperazione (sia riguardo l'impatto di catastrofi naturali, sia rispetto a processi di lungo periodo come la desertificazione e l'innalzamento del livello dei mari a causa del cambiamento climatico, con effetti epocali sulla vita delle persone);
  - ▶ finanza, rimesse dei migranti e cooperazione (la riforma dei sistemi finanziari in modo da migliorare la valorizzazione delle rimesse e l'inclusione finanziaria);
  - ▶ sviluppo rurale-urbano, migrazioni e cooperazione (in particolare il ruolo dei migranti e delle loro associazioni nel promuovere l'agricoltura contadina, l'insediamento negli slums e i problemi dell'habitat, ...);
  - ▶ sicurezza, migrazioni e cooperazione (tra cui in particolare la questione dei rimpatri);
  - ▶ democrazia, peace building, migrazioni e cooperazione con riferimento al ruolo che può avere la diaspora nel favorire la costruzione dello stato di diritto nei paesi di origine così come in quello di destino.
- Su diversi di questi temi il gruppo di lavoro su migrazioni e sviluppo di Concord Italia ha prodotto un documento<sup>30</sup> con una serie di proposte di modifica delle politiche europee ed italiane, dalla mobilità, al brain drain, dall'adozione di un family approach per i minori non accompagnati, al ritorno volontario assistito, al riconoscimento della partecipazione attiva dei migranti. A questo documento si affianca quello prodotto da CeSPI e ActionAid che assume un approccio di carattere cosmopolitico realistico per un avanzamento della politica europea sulle migrazioni per il co-sviluppo<sup>31</sup>.
7. L'analisi delle interdipendenze e il monitoraggio delle azioni dovrebbe sempre condurre ad un approfondimento della riflessione e del **confronto politico e sociale sui dilemmi** di fondo e sulle possibili dinamiche contraddittorie che contraddistinguono il tema migrazioni e sviluppo; in modo

da delineare trasformazioni coerenti di politiche e regolazioni. Ovviamente la contraddizione più eclatante e da sanare al più presto è quella tra la nuova politica di cooperazione allo sviluppo che apre ad un ruolo positivo dei migranti, e la legge Bossi-Fini sull'immigrazione che sostanzialmente chiude le possibilità di mobilità e di valorizzazione dei migranti.

8. Il piano, considerato il contesto italiano e le esperienze pregresse che hanno stimolato azioni sperimentali su migrazioni e sviluppo, dovrebbe dotarsi di un **approccio territoriale**. L'Agenzia dovrebbe creare una rete capace di valorizza-

re le numerose capacità locali di associazioni di migranti, organizzazioni sociali, entità private di diverso tipo, enti locali e regioni, promuovendone il coinvolgimento nelle azioni tematiche sopra indicate.

9. Infine, un piano coerente non può non comprendere **strumenti di cittadinanza attiva**, dove i migranti e le organizzazioni sociali possano avere accesso in modo trasparente alle informazioni, a luoghi di confronto critico e di costruzione politica, momenti di scambio di buone pratiche.





## NOTE

---

<sup>1</sup> <http://www.gfmd.org/>

<sup>2</sup> <http://www.gcim.org/>

<sup>3</sup> <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/HighLevelDialogueonMigrationandDevelopment.aspx>

<sup>4</sup> Development Centre Studies (2011), Tacking the Policy Challenges of Migration, OECD, Paris.

<sup>5</sup> GFMD, Elements for Background paper RT 1.1. Operationalizing mainstreaming and coherence in migration and development, GFMD Sweden 2013-2014.

<sup>6</sup> GFMD, Sweden 2013-2014, Final 2013 GFMD Survey Report.

<sup>7</sup> <http://www.migration4development.org/>

<sup>8</sup> [http://www.italy.iom.int/index.php?option=com\\_content&task=view&id=36&Itemid=61](http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=61)

<sup>9</sup> <http://www.fondazioni4africa.org/Fondazioni4Africa/page149a.do?link=oln86.redirect>

<sup>10</sup> Jeff Dayton-Johnson and Louka T. Katseli, Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development, OECD Development Center, Policy Brief N.28, Paris 2006.

<sup>11</sup> Questo ad esempio è quello che sta avvenendo all'interno dell'Unione europea a seguito della crisi. "Ai due capi dell'orizzonte, vi sono scenari opposti: da un lato, quello di un'Europa che rimanga "mercato unico" solo per merci e servizi, con il rischio conseguente di un ulteriore drammatico crollo di legittimità tra i cittadini dei paesi relegati in periferia. Dall'altro lato, vi è il rischio opposto, di un'Europa che si arrenda alla tendenza polarizzante, imponendo di fatto ai cittadini dei paesi più deboli di assorbire loro lo shock asimmetrico della crisi, migrando. Nelle parole del Commissario europeo per l'occupazione, László Andor, alla presentazione del rapporto European Policy Centre (EPC) di Bruxelles (*Making progress towards the completion of the Single European Labour Market e Intra-EU mobility: the 'second building block' of EU labour migration policy*): "se facessimo affidamento sulla mobilità dei lavoratori come canale principale di aggiustamento economico all'interno di una unione monetaria incompleta, ci avvicineremmo pericolosamente a una forma di mobilità forzata, non giuridicamente ma economicamente forzata". Citazioni tratte da Ferruccio Pastore, Mobilità intra-europea: la UE a un bivio, in C. Bonifazi e M. Livi Bacci, Le migrazioni internazionali ai tempi della crisi, Neodemos 2014.

<sup>12</sup> Louka T. Katseli, Robert E.B. Lucas and Theodora Xenogiani, Policies for Migration and Development: an European Perspective, OECD Development Centre, Policy Brief, n. 30, Paris, 2006.

<sup>13</sup> Ibidem, 2006, (pag.19)

<sup>14</sup> Development Centre Studies (2011).

<sup>15</sup> Development Centre Studies (2011).

<sup>16</sup> Per una critica al GAMM sulla base di un approccio cosmopolitico realistico si veda Flavia Piperno, Migrazioni e sviluppo nelle politiche dell'Unione europea e dell'Italia: orientamenti per un approccio cosmopolitico, CeSPI e ActionAid, Novembre 2014.

<sup>17</sup> European Commission, EU 2011 Report on Policy Coherence for Development, COMMISSION STAFF WORKING PAPER, SEC(2011) 1627 final, Brussels, 15.12.2011

<sup>18</sup> European Commission, EU 2013 Report on Policy Coherence for Development, COMMISSION STAFF WORKING PAPER, SWD(2013) 456 final, Brussels, 31.10.2013

<sup>19</sup> ECDPM and ICMPD, Migration and Development Policies and Practices A mapping study of eleven European countries and the European Commission, May 2013.

<sup>20</sup> DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT, European Parliament, I. depth analysis: Mediterranean flows into Europe: Migration and the EU's foreign policy, Authors: Manuel MANRIQUE GIL (lead), Judit Barna, Pekka Hakala, Benjamin REY, Eulalia Claros (EPRS), DG EXPO/B/PolDep/Note/2014\_5, March 2014

<sup>21</sup> Forum Tunisien pour les droits économiques & sociaux, Migreurop and other CSOs networks, Tunisia-EU Mobility Partnership: a Forced March towards the Externalization of Borders, 17th March 2014

<sup>22</sup> Amnesty International (2014), The Human Cost of Fortress Europe. Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders.

<sup>23</sup> L'analisi condotta da Lunaria stima in 1, 6 miliardi di euro la spesa italiana, comprensiva di risorse da fondi europei, per le politiche di "rifiuto" dei migranti tra il 2005 e 2012: "Risorse investite per rifiutare, espellere, rimpatriare, in sintesi, cacciare i migranti dal nostro paese". Lunaria, a cura di (2013), I diritti non sono un costo. Immigrazione, welfare e finanza pubblica.

<sup>24</sup> Gonzalo Fanjul, Europe Beyond Aid: Assessing European Commitment to Migration, Consultation Draft, Center for Global Development, 2014.

<sup>25</sup> Martin Rhus, Diritti dei migranti: meno può significare più?, in C. Bonifazi e M. Livi Bacci, Le migrazioni internazionali ai tempi della crisi, Neodemos 2014.

<sup>26</sup> OECD Development Co-operation Peer Review. Italy 2014, The Development Assistance Committee: Enabling effective development, OECD 2014.

<sup>27</sup> [http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica\\_Estera/Economia/Cooperaz\\_Econom/Rimesse/](http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Economia/Cooperaz_Econom/Rimesse/)

<sup>28</sup> <http://www.integrazionemigranti.gov.it/associazioni-migranti/Pagine/default.aspx>.

<sup>29</sup> Si veda anche il paper di Flavia Piperno già citato.

<sup>30</sup> Concord Italia, Migrazioni e Sviluppo nel Mediterraneo, Documento di lavoro, Lampedusa, 4 Ottobre 2014.

<sup>31</sup> Flavia Pieperno, op.cit.





Network delle ONG in Europa per lo sviluppo e l'emergenza

**CONCORD**  
ITALIA



Cooperazione Italiana  
allo Sviluppo  
Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale