

**MIGRAZIONI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO.  
ANALISI E SPUNTI DI RIFLESSIONE \***

Ottobre 2014

Questo documento è presentato in occasione dell' *International Workshop "Integrating Migration into Development: Diaspora as a Development Enabler, Rome, 2-3 October 2014"*, organizzato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dall'OIM, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, nel quadro del semestre di presidenza italiana del Consiglio UE.

Esso intende essere un contributo alla riflessione su un tema di grande attualità e rilevanza. Vengono ripresi elementi del dibattito internazionale ed europeo, situandoli nei contesti geopolitici più vicini all'Europa e all'Italia, nelle loro dinamiche demografiche e migratorie e nella loro proiezione futura, per delineare elementi di strategia politica e di possibili azioni di cooperazione<sup>1</sup>.

"LINK 2007 - Cooperazione in Rete" è formata dalle Ong di sviluppo e umanitarie: CESVI, CISP, COOPI, COSV, MEDICI CON L'AFRICA-CUAMM, GVC, ICU, INTERSOS, LVIA.

## **I – L'INTERCONNESSA REALTÀ E LE INCOERENTI SCELTE POLITICHE**

### **Migrazioni e mobilità: fenomeni strutturali e in crescita. La conferma dei dati**

1. Il mondo contemporaneo è caratterizzato da estreme disuguaglianze. Esse si manifestano, con sempre maggiore ampiezza, tra paesi ricchi e paesi poveri e all'interno di entrambi. Le cifre diffuse dal Rapporto dell'UNDP sullo sviluppo umano 2014<sup>2</sup> rimangono preoccupanti e vanno tenute presenti quando si parla di migrazioni. È vero che il Rapporto evidenzia miglioramenti molto significativi in taluni indicatori dello sviluppo umano, anche in relazione agli obiettivi di sviluppo del Millennio quali la salute e l'istruzione, ma è la forbice delle disparità tra ricchi e poveri che sta crescendo ovunque. Circa 2,7 miliardi di persone, più di un terzo della popolazione mondiale, vivono ancora nella povertà o al limite dell'indigenza. Tra queste, 1,2 miliardi soffrono la fame, sopravvivendo con meno di 1,25 dollari al giorno (meno di 1 euro), mentre altre 1,5 miliardi, in 91 paesi, vivono in uno stato di povertà evidenziata da gravi carenze nella sanità, nell'educazione, nel livello di vita (UNDP, indice della povertà multidimensionale). Ogni cinque secondi muore un bambino per malnutrizione. Non vanno a

\* Il testo è stato curato da Nino Sergi, presidente di INTERSOS, nell'ambito degli approfondimenti tematici dell'Associazione di Ong "LINK 2007 - COOPERAZIONE IN RETE".

<sup>1</sup> Si vedano i precedenti saggi curati da INTERSOS per il *Dossier Statistico Immigrazione*, pubblicato annualmente dal Centro Studi e Ricerche IDOS: - M. Rotelli, G. Di Blasi, *Aiutarli a casa loro: politiche migratorie e cooperazione allo sviluppo*, 2010, p. 25; - C. Brandi, G. Di Blasi, M. Rotelli, *I cervelli al centro della cooperazione: come evitare il brain drain e sviluppare circoli virtuosi di sviluppo grazie alle migrazioni*, 2011, p. 26; - P. Beccegato, M. Rotelli, N. Sergi, *I paesi dai conflitti dimenticati e l'immigrazione in Italia*, 2012, p. 25; - N. Sergi, M. Rotelli, *Cooperazione allo sviluppo e immigrazione. Il valore delle diaspore*, 2013, p. 31; - N. Sergi, M. Rotelli, *Migrazioni e cooperazione internazionale per lo sviluppo. L'indispensabile coerenza delle politiche*, 2014, p. 32.

<sup>2</sup> *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, UNDP, New York

scuola 75 milioni di bambini, in paesi con tassi di analfabetismo che arrivano al 60-70%, rispetto al 3% dell'Occidente.

2. I dati del PIL pro capite annuo, pur non esprimendo compiutamente la realtà socio-economica di un paese, parlano comunque da soli: 40.000 dollari negli USA, 29.000 in Italia, 2.500 in Iraq, 1.700 in Siria, 860 in Pakistan, 600 in Burundi, 420 in Afghanistan. I prezzi dei cereali, alimento base per la maggioranza della popolazione mondiale, sono aumentati in dieci anni del 70%, mentre i paesi ricchi continuano a fornire ingenti sussidi ai loro agricoltori e a lesinare gli stanziamenti a sostegno dell'agricoltura dei paesi più poveri. In questi, però, è in pieno sviluppo la corsa al *land grabbing*, l'accaparramento delle terre, acquisite sia da Stati in cerca di soluzioni ai propri problemi alimentari, sia da entità private con finalità affaristiche o da gruppi finanziari con scopi speculativi, a detrimento delle produzioni alimentari per le popolazioni locali. Il rapporto tra la spesa per gli armamenti e quella per gli aiuti umanitari e la cooperazione allo sviluppo è di 10 a 1 (600 contro 60 miliardi). La spesa complessiva per la difesa è di un trilione di dollari - 1000 miliardi - contro i 325 miliardi spesi per l'agricoltura.

3. Le calamità causate dai cambiamenti climatici, siccità e inondazioni in particolare, stanno colpendo più di 350 milioni di persone (106 milioni solo nel 2012) costrette spesso ad abbandonare le proprie terre (32,4 milioni, con previsione al 2050 di 200-250 milioni).<sup>3</sup> Altre 51,2 milioni di persone, spesso interi nuclei familiari, sono in fuga da guerre, repressioni, persecuzioni, alla ricerca di protezione all'interno del proprio paese (33,3 milioni) o altrove (16,7 milioni i rifugiati e 1,2 milioni i richiedenti asilo)<sup>4</sup>.

4. Sono solo alcuni dati, che quantificano situazioni di forte squilibrio che spingono all'emigrazione e che, al tempo stesso ci interrogano. Sono infatti situazioni che dimostrano disuguaglianze e vulnerabilità strutturali che possono diventare esplosive, anche perché sarebbe possibile adottare politiche e iniziative in grado di ridurle e basterebbe meno del 2% del PIL mondiale per assicurare una protezione sociale di base ai poveri del mondo intero (UNDP).

5. Le migrazioni esistono da sempre e sono un fenomeno inevitabile e inarrestabile che può e deve essere correttamente governato, tenendo conto anche dei motivi che spingono a migrare. Oltre ai citati fattori economici, umani e ambientali, la crescita demografica rappresenterà nei prossimi decenni un fattore trasversale rilevante. Molti paesi industrializzati sono caratterizzati da società che invecchiano, come nell'UE, e che affrontano carenze di manodopera che devono essere compensate da contributi migratori. Per i prossimi due-tre decenni, invece, il resto del mondo continuerà a crescere, passando dai 7,2 miliardi nel 2013 agli 8,1 nel 2025, ai 9,6 miliardi nel 2050. Nei paesi più poveri la popolazione crescerà dai 5,9 miliardi nel 2013 agli 8,2 miliardi nel 2050. I paesi più ricchi rimarranno invece stabili sull'1,3 miliardi di persone. Si tratta degli ultimi dati diffusi dall'UNDESA<sup>5</sup>.

6. Occorre anche prendere atto che la mobilità internazionale è oggi favorita dal desiderio delle nuove generazioni di muoversi, conoscere altre realtà, aprirsi al mondo, cercare nuove opportunità per sé e la propria famiglia, dare nuovo senso al lavoro e alla vita. È una spinta inarrestabile, che dominerà i decenni futuri grazie all'istruzione, l'aumento delle conoscenze, la diffusione delle informazioni, la facilità degli spostamenti. Nell'insieme si tratta di cambiamenti epocali, a cui non siamo preparati e su cui la politica continua a rimanere distratta o superficiale, in particolare in Italia, abituata ad accorgersene all'ultimo momento, di fronte all'emergenza.

## **Valori, principi e governance globale**

---

<sup>3</sup> Legambiente, *Profughi Ambientali. Cambiamento climatico e migrazioni forzate*, Luglio 2013.

<sup>4</sup> UNHCR, *Rapporto Global Trends 2013*.

<sup>5</sup> UNDESA, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013): *World Population Prospects: The 2012 Revision*. New York.

7. Prima di continuare l'analisi sui flussi migratori, ci sembra utile soffermarci brevemente sul tema dei valori e principi universali e sulla governance globale, data anche la loro attualità e dato il collegamento, a nostro avviso, con le migrazioni. La nostra civiltà, quella occidentale, ha indubbiamente favorito la diffusione e l'affermazione dei diritti umani e della partecipazione democratica, rendendo il mondo migliore, aprendolo alla modernità e al progresso. È basata su principi quali la dignità dell'essere umano, la giustizia, i diritti fondamentali e inalienabili tra cui, innanzitutto, il diritto alla vita, alla libertà dalla fame e dall'ignoranza, alla protezione, ma è al contempo carica di incoerenze e contraddizioni. Troppe e gravi, anche perché si preferisce non vederle o negarle, mentre quei principi e valori "universali" rimangono normalmente circoscritti al nostro benessere e ai nostri interessi, a difesa delle nostre chiusure e paure, piegando perfino la legalità e il diritto internazionale alle convenienze del momento, coprendo e sostenendo dittature o presenze predatorie sulla base della loro utilità politica o economica. Non vi è più alcun dubbio che qualche correzione andrebbe fatta, senza aspettare oltre, se non vogliamo continuare ad assistere passivamente ad una graduale implosione della nostra civiltà.

8. Anche il continuo appellarsi all'opzione militare per la soluzione dei conflitti, quasi sempre senza realistiche prospettive di riuscire a risolvere i problemi politici, economici, ambientali e sociali che causano le tensioni, dimostra la debolezza e l'incapacità della politica, l'assenza di una visione che superi quella dei secoli passati. Oltre a causare sofferenze alle popolazioni e a sottrarre ingenti risorse alla lotta alla povertà, le guerre rendono il mondo più insicuro e instabile, alimentando spesso la spirale del terrorismo. Non si tratta, nella nostra visione, di un aprioristico rifiuto dello strumento armato, laddove necessario come strumento di difesa o di polizia internazionale nella triplice azione di prevenzione, contrasto a minacce e preservazione della pace. Se guardiamo in particolare agli ultimi decenni, sono le modalità in cui è stato utilizzato che vanno messe in discussione ed è la mancanza di coraggio politico, unita ad un'arrogante visione del mondo da parte degli Stati-guida occidentali, che stupiscono, in particolare da quando hanno rinunciato a cogliere il momento propizio e gli spazi politici che si erano aperti con la fine della guerra fredda. Non hanno infatti premuto perché fosse recepito quanto da loro stessi auspicato il 31.1.1992, nella riunione del Consiglio di Sicurezza per la prima volta a livello di Capi di Stato e di Governo, e successivamente sviluppato dal Segretario Generale Boutros Boutros-Ghali nel rapporto "Un'Agenda per la pace"<sup>6</sup>, per rafforzare nelle Nazioni Unite (NU) la capacità di diplomazia preventiva, di pacificazione e di mantenimento della pace.

9. Quel rapporto è stato messo da parte. Se ne riparlamo è perché consideriamo che le carenze e gli errori politici, in particolare nella gestione delle crisi internazionali, siano stati e continuino ad essere un fattore rilevante anche per le migrazioni odierne. Il rapporto, diffuso nel giugno 1992, presentava all'Assemblea Generale alcune precise raccomandazioni per il rafforzamento delle NU, del Consiglio e dei poteri del Segretario Generale. Veniva tra l'altro raccomandata "la pronta disponibilità di forze armate in servizio" per dare al Consiglio "un mezzo di risposta alle aggressioni" e alle "violazioni della pace", che fosse anche da monito ai trasgressori e ai despoti. L'opportunità non è stata colta. Gli Stati non hanno voluto cedere alle NU quegli spazi di sovranità che avrebbero forse potuto segnare una differente evoluzione nella gestione dei conflitti e nel mantenimento della pace rispetto al modo in cui si è spesso proceduto negli ultimi decenni, alquanto disordinato, improvvisato e inquinato da altri fini. Le conseguenze sono davanti ai nostri occhi: destabilizzazioni, distruzioni, sofferenze, migrazioni. È così utopico riprendere, aggiornare e attuare quell' "Agenda per la pace" e pensare che l'Italia possa fare la sua parte, spingendo l'Europa, in questo senso?

10. Il governo del mondo è richiesto dalla sua complessità e dalla conseguente necessità di assumere le necessarie decisioni per poterla governare. Da un lato le tecnologie odierne permetterebbero di risolvere i problemi di povertà, fame, degrado ambientale che alimentano le

---

<sup>6</sup> *Un'Agenda per la pace: Diplomazia preventiva, Pacificazione, Mantenimento della pace*, Rapporto del Segretario Generale NU Boutros Boutros-Ghali all'Assemblea Generale (A/47/277), New York, 17.6.1992.

tensioni; dall'altro vi sono strumenti, dalle istituzioni globali e regionali al diritto e ai trattati internazionali che, ridando loro credibilità, potrebbero favorire il mantenimento della pace. Sarebbe necessario promuovere un forte consenso degli Stati sull'esigenza del rispetto del diritto internazionale e sulla definizione di strumenti concreti in grado di assicurarne la piena applicazione, riconoscendo una *governance* istituzionale globale<sup>7</sup>, autorevole, con i necessari poteri, e al tempo stesso capace di costruire ponti anche di fronte al continuo tentativo di distruggerli, di negoziare, favorire collaborazione e cooperazione. L'UE ha inserito il tema nella proposta degli obiettivi dell'Agenda post-2015<sup>8</sup>, ma la strada che si dovrà percorrere passa dalla volontà politica di dotarsi di istituzioni internazionali a cui delegare veri poteri sulle questioni globali. Purtroppo continuano a prevalere gli interessi particolari, legati a visioni di corto respiro e spesso errate. E prevale la tendenza ad affrontare le crisi internazionali con il consenso e la partecipazione di coalizioni di Stati *willing* o di alleanze di parte, oppure in ordine sparso, spesso per opportunità politica, senza le preventive valutazioni e decisioni del massimo organismo mondiale, indebolendolo ulteriormente. La complessità della realtà globale provoca chiusure e paure. Occorrerà saperla governare per non essere sopraffatti da caos geopolitico e da guerre, a cui anche le migrazioni sono spesso collegate.

## II – I DIFFERENTI INTERESSI DEI MIGRANTI E DEGLI STATI

### Le ambiguità dello scenario *Triple win* e l'interesse dei migranti

11. Dal 2006, con il rapporto del Segretario Generale all'Assemblea Generale ONU<sup>9</sup>, è cresciuta l'attenzione al legame tra migrazioni e sviluppo, alle opportunità di miglioramento delle condizioni economiche e sociali sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione. Un co-sviluppo a triplice vantaggio, *triple win*: dei migranti e dei due paesi collegati dalla loro presenza. Uno scenario condiviso da tutte le organizzazioni internazionali e dall'UE, che considerano che, se ben governata, la migrazione può contribuire allo sviluppo umano del migrante e la sua famiglia, del paese di accoglimento e di quello di origine.

12. La *Triple win* si basa però su differenti interessi da parte dei tre soggetti e su ben diverse concezioni della migrazione, della mobilità e del ritorno. Per i paesi che accolgono, la *win* è legata prevalentemente al successo nel controllo degli ingressi, all'impiego di manodopera per le necessità della produzione e del welfare, al contributo all'economia, alla fiscalità generale e ai consumi, al definitivo sbarazzarsi dei migranti indesiderati. Le politiche dei paesi più poveri o in crescita sono guidate dalle priorità dello sviluppo nazionale e la loro *win* è rappresentata innanzitutto dall'attenuazione del problema del lavoro che trova sbocchi nell'emigrazione, mentre i vantaggi dei ritorni differiscono in modo significativo da caso a caso in base agli specifici profili dei migranti, indipendentemente dal fatto che essi siano permanenti, temporanei, circolari o virtuali. La *win* degli emigranti è guidata dal desiderio di avanzamento per se stessi e le loro famiglie. Queste aspirazioni personali prevalgono su quelle dei loro paesi di origine finalizzate allo sviluppo e su quelle dei paesi di residenza che li vorrebbero come equilibratori del mercato del lavoro e contributori dell'economia produttiva e dei servizi alla persona. Occorre tenerne conto negli approfondimenti all'interno dei governi e tra istituzioni, società civile e organizzazioni di immigrati<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Si veda in proposito: Jeffrey Sachs, *L'auspicabile ritorno del Diritto Internazionale*, Il Sole 24 Ore, 25.7.2014.

<sup>8</sup> Commissione Europea, *A decent Life for all: from vision to collective action*, COM (214) 335, Brussels, 2.6.2014.

<sup>9</sup> *International Migration and Development (A/60/871)*, 18 maggio 2006, Rapporto del Segretario Generale all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

<sup>10</sup> Sul tema, è illuminante il saggio di Giulia Sinatti, *Return migration as a win-win-win scenario? Vision of return among Senegalese migrants, the state of origin and receiving countries*, in *Ethnic and Racial Studies*, Routledge/Taylor & Francis, Londra. Pubblicato online il 27.1.2014: <http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2013.868016>.

13. Il ritorno (forzato o semi-volontario) degli immigrati indesiderati rimane prioritario per l'UE, che vorrebbe intenderlo come permanente<sup>11</sup>, mentre i paesi di origine puntano a ricevere rimesse (che in alcuni di essi raggiungono anche il 10-15% del Pil)<sup>12</sup> e altri benefici, mantenendosi collegati alle diaspore e auspicando maggiore mobilità funzionale agli interessi del paese piuttosto che rientri definitivi, se non di segmenti molto qualificati e quindi interessanti, della popolazione emigrata. In cambio di accordi bilaterali sul controllo dei movimenti, la riduzione dell'immigrazione irregolare, la riammissione e il ritorno permanente degli espulsi o dei respinti, dal 2011 l'UE introduce il concetto di mobilità<sup>13</sup> e offre ai paesi partner non solo forme di sostegno allo sviluppo ma anche facilitazioni per l'ottenimento dei visti per l'immigrazione legale. La Commissione sta promuovendo ulteriori aperture: abbattere ogni inutile barriera burocratica per facilitare i movimenti internazionali del lavoro; concedere visti multipli della durata di cinque anni per chi viaggia regolarmente in Europa; riconoscere i titoli scolastici e valorizzare la professionalità degli immigrati anche per mettere fine al *brain waste*, lo spreco dei cervelli<sup>14</sup>. Se consideriamo che nel 2013 un terzo degli immigrati nei paesi OCSE era titolare di un titolo di studio universitario<sup>15</sup>, si capisce quanto il *brain waste* possa rappresentare uno spreco di opportunità di sviluppo anche per i paesi industrializzati.

14. Si tratta di piccoli segnali di coerenza e di cambiamento, ma ancora molto incentrati sugli interessi degli Stati, quelli di immigrazione e quelli di emigrazione, e poco sul progetto migratorio personale e familiare, che è ciò che più conta per il migrante. La terza componente della *triple win* non può essere ridotta al riconoscimento dei titoli di studio, a semplificazioni burocratiche e a qualche visto multiplo, anche se si tratta di provvedimenti positivi, quando saranno attuati. Partiti per ragioni economiche, gli immigrati lavorano cercando di migliorare le condizioni di vita proprie e dei loro cari. Pensano al ritorno solo a più lunga scadenza, quando potranno farlo assicurando alla famiglia benessere, abitazione, istruzione, cure mediche, abbigliamento ecc. In questo caso, il ritorno può rappresentare la chiusura del ciclo migratorio che coincide con l'aspirazione al definitivo inserimento in patria: per goderselo da pensionato, ma anche per investire, nel commercio, in piccole imprese produttive o di trasporto, in attività agro-zootecniche e altre, che non coincidono sempre con le aspirazioni governative che puntano su investimenti più ampi.

15. Andrebbero favorite in ogni caso le visite di ritorno, anche prolungate. Esse sono quasi sempre accompagnate da importanti risparmi che stimolano la spesa locale e le possibilità di investimento e di nuovi business. Dovrebbero essere viste come "viaggi di affari". Il migrante che ha iniziato a investire nella propria terra deve potervi mantenere rapporti vivi, spostandosi quindi spesso dal paese di residenza, dove continua il proprio lavoro, acquisisce competenze, acquista i beni necessari ad approvvigionare attività avviate nella realtà di origine, importandone magari altri, stabilisce rapporti di affari. La mobilità del migrante (prima e dopo il ritorno) diventa spesso la condizione indispensabile per il successo del proprio iter di sviluppo economico e per rendere il ritorno sostenibile. Ciò contrasta con l'orientamento al ritorno definitivo ancora prevalente nell'UE e nei paesi membri (magari attenuato da un "aiutiamoli a casa loro"). Recenti ricerche dimostrano che l'impossibilità di definire

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione Europea, *The Global Approach to Migration: Towards a Comprehensive European Migration Policy*, COM (2006) 735, Brussels, 18.11.2006.

<sup>12</sup> Secondo il Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle NU per le migrazioni internazionali e lo sviluppo, Peter Sutherland (New York, Aprile 2014), le rimesse verso i paesi più poveri sfiorano i 400 miliardi di dollari l'anno. Da notare che tale somma è tre volte maggiore dell'aiuto pubblico allo sviluppo mondiale che, nel 2013, è stato di circa 135 miliardi di dollari.

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione Europea, *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM (2011) 743, Brussels, 18.11.2011.

<sup>14</sup> Cecilia Malmström, Commissario UE agli Affari Interni, al *Global Forum on Migration and Development*, Stoccolma, 15.5.2014.

<sup>15</sup> A. Ricci, *Popolazione, sviluppo e migrazioni a livello mondiale*, Dossier Statistico Immigrazione, IDOS, 2014



liberamente i tempi del proprio ritorno influisce negativamente sulla capacità dei migranti di immettere risorse per investimenti, come è avvenuto in Senegal e altri paesi dell’Africa occidentale<sup>16</sup>.

### III – ALLA RICERCA DI LAVORO, PROTEZIONE E MIGLIORI CONDIZIONI DI VITA

#### La demografia e la necessità di nuove opportunità di lavoro

16. Nel mondo vi sono 232 milioni di migranti internazionali, pari a circa il 3% della popolazione mondiale: +57 milioni rispetto al 2000. Il numero di lavoratori migranti nel corso del primo decennio di questo secolo è raddoppiato rispetto al decennio precedente, con una maggioranza di giovani tra i 20 e i 35 anni. Mentre i paesi del Nord accolgono attualmente il 51% di tutti i migranti, le migrazioni Sud-Nord sono diminuite negli ultimi anni a causa della crisi, parallelamente ad una progressione di quelle Sud-Sud. Queste ultime, dal 2000 al 2013, hanno rappresentato il 57% di tutti i flussi migratori<sup>17</sup> e ben 9 rifugiati su 10 vivono nei paesi del cosiddetto Sud del mondo<sup>18</sup>. Fuggono da guerre e persecuzioni (si pensi ai milioni di afgani in Pakistan e Iran, ai grandi flussi tra paesi dell’Africa dell’Ovest o del Corno d’Africa, ai palestinesi in Giordania, ai siriani in tutti i paesi limitrofi, alle popolazioni recentemente accolte nel Kurdistan iracheno). Ma fuggono anche e soprattutto per uscire dalla povertà e cercare migliori opportunità economiche (con casi come i 3 milioni di bengalesi in India o le centinaia di migliaia di africani del Sud e dell’Ovest in Sudafrica). Pur ritenendo importante evidenziare l’entità delle migrazioni Sud-Sud - che danno anche una ben diversa visione di quell’“invasione” urlata in alcuni ambienti politici e mediatici nostrani - in questa nostra analisi ci concentriamo prevalentemente sui contesti Sud-Nord che più riguardano i paesi europei e l’Italia.

17. Sofferamoci sul continente africano, quello più vicino a noi. Nel 2050 la sua popolazione passerà dagli attuali 1,1 miliardi di persone a 2,4 miliardi. La Nigeria, con 440 milioni rispetto ai 173 del 2013, sarà il terzo paese più popoloso al mondo, superando gli Stati Uniti; l’Etiopia arriverà a 188 milioni e Congo, Tanzania e Egitto supereranno, insieme, i 400 milioni. Si consideri, come termine di paragone, che l’UE conta oggi 603 milioni di abitanti e gli USA 320 milioni. Metà della crescita mondiale sarà in Africa e africani saranno i dieci più giovani Stati del mondo, con età media intorno ai 20 anni (contro i 29-30 della media mondiale e i 43 di quella UE). La demografia europea, d’altro canto, è sotto la media richiesta dal pieno ricambio generazionale ed è previsto un calo demografico di circa 90 milioni per il 2050 con una carenza di 48 milioni di lavoratori, dato anche l’invecchiamento della popolazione. Con l’aumento della speranza di vita cresceranno le persone sopra i 65 anni: ovunque, ma in particolare nell’Unione europea, dove si andrà restringendo l’attuale rapporto di 9 attivi ogni anziano, fino a giungere nel 2050 al rapporto di 4 a 1.

18. Si tratta di proiezioni statistiche diffuse nel 2013 dal *World Population Prospect* dell’ONU<sup>19</sup> e confermate recentemente dall’UNICEF che prevede che nel 2050 l’Africa avrà il 41% delle nascite mondiali, il 25% della popolazione mondiale (contro l’attuale 16%) e il 37% dei ragazzi/e sotto i 18 anni<sup>20</sup>. Alcuni studiosi, anche in Italia, contestano alle Nazioni Unite di elaborare proiezioni troppo a lungo termine, in modo statico, come se i fattori di cambiamento rimanessero sempre gli stessi, facendo così ritenere ai non addetti ai lavori che si tratti del futuro più probabile, con 11 miliardi di

<sup>16</sup> Giulia Sinatti, *Migration et retour en Afrique de l’Ouest. Le cas du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal*. Dakar, International Labour Organisation, 2009; Marie-Laurence Flahaux et Lama Kabbanji, *L’Encadrement des retours au Sénégal : logiques politiques et logiques de migrants*, in «Migrations Africaines : le Co-développement en question. Essai de Démographie Politique». Paris, INED/Armand Colin, 2013, p. 241-279.

<sup>17</sup> I dati sono ripresi dal Rapporto del Direttore Generale dell’ILO Guy Ryder: *Migrazione equa: una agenda per l’ILO*, alla Conferenza internazionale del lavoro, Ginevra, 2014.

<sup>18</sup> A. Ricci, *Popolazione, sviluppo e migrazioni a livello mondiale* (id.)

<sup>19</sup> UNDESA, United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division 1. *World Population Prospects: The 2012 Revision, Key Findings and Advance Tables*. New York, 2013.

<sup>20</sup> UNICEF, Division of Data, Research and Policy, *Generation 2030/Africa – Child Demographics in Africa*, Report, August 2014.

persone nel 2100 (rispetto ai 7 miliardi attuali), la metà delle quali nella sola Africa. Si tratta di critiche che hanno un serio fondamento. Le proiezioni demografiche non dovrebbero spingersi oltre i due-tre decenni, dati i molti fattori di cambiamento nel prossimo futuro tra cui i rapidi mutamenti sociali, culturali ed economici nei paesi oggi più poveri che contribuiranno ad attenuare la crescita demografica, e il fatto che il calo demografico nei paesi più ricchi è già compensato dall'immigrazione che, col passare degli anni, tende a stabilirsi, producendo saldi demografici meno preoccupanti<sup>21</sup>.

19. Nella nostra analisi ci siamo limitati quindi alle proiezioni al 2050. In ogni caso, anche se ci esercitassimo a ridurle prudenzialmente di un quarto, non vi è dubbio che l'Africa giocherà un ruolo centrale nella distribuzione della popolazione mondiale in questo secolo. Non appaiono quindi per nulla rassicuranti le pur giuste obiezioni degli studiosi. Ci si deve rendere conto che ci saranno sconvolgimenti: quelli demografici si aggiungeranno a quelli già in atto nell'economia, nella geopolitica e nelle relazioni internazionali. Non possono più essere sottovalutati. Dobbiamo anzi prepararci a farvi fronte, cercando di governarli al meglio, cogliendone in tempo utile le opportunità che si presentano, prima di esserne travolti. I dati sopra esposti dimostrano che Europa e Africa hanno fin d'ora bisogni complementari: da capire e approfondire per coglierne tutti i possibili vantaggi e gestirne le problematiche, checché ne pensi certa propaganda politica di corto respiro, rozza e ingannevole, che rifiuta e al tempo stesso impedisce di guardare la realtà per capirla, affrontarla in tempo utile e governarla.

20. Nel 2050 l'Africa potrebbe infatti aver raddoppiato la popolazione attiva, quella tra i 14 e i 65 anni, determinando un probabile bacino di 700 milioni di persone in età lavorativa. Nonostante la crescita economica, mediamente pari al 5-6% annuo del PIL, e nonostante il corrispondente aumento dell'occupazione, l'ampia parte di queste persone attive rimarrà alla ricerca, talvolta disperata, di un lavoro o di una sua maggiore stabilizzazione e qualificazione, in paesi in cui permangono ampie sacche di povertà, ove si vive con circa un euro al giorno. L'Africa deve quindi offrire nuove opportunità di lavoro in modo diffuso. Se non riuscisse, la migrazione di decine, forse centinaia di milioni di persone verso paesi africani economicamente più forti o verso l'Europa sarà inevitabile.

### **Favorire lo sviluppo dell'impresa e del lavoro**

21. Creare occupazione in Africa diventa un'assoluta priorità. Per farlo, la cooperazione allo sviluppo può assumere un ruolo decisivo. Alla dimensione fondamentale della solidarietà e della gratuità, occorre affiancare maggiormente e rafforzare la dimensione imprenditoriale, gli investimenti pubblici e privati, al fine di creare impresa, occupazione, sviluppo diffuso, rispettando il diritto degli agricoltori e produttori locali e delle loro associazioni alla proprietà della terra e dei beni. Dovranno essere investimenti responsabili e sostenibili economicamente e ecologicamente: nei settori agricolo, alimentare, infrastrutturale, energetico, manifatturiero, tecnologico, turistico, artigianale, delle reti di trasporto, nell'uso corretto dell'acqua, nel miglioramento del suolo ecc. a seconda delle priorità definite dai paesi, con particolare attenzione alle micro e piccole-medie imprese, allo sviluppo cooperativo, all'economia sociale, al credito diffuso. La nuova legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo va in questo senso, riconoscendo e valorizzando tutti i soggetti, non profit e profit, nazionali e territoriali, privati e pubblici<sup>22</sup> capaci di contribuire alla sfida della lotta alla povertà e dello sviluppo, creando a tal fine partenariati forti e duraturi, cooperando in tutti i settori utili.

22. L'impresa può creare occupazione, quella cooperativa in particolare. Dovrà vivere, con ancora maggiore impegno, la propria responsabilità sociale, conciliando gli obiettivi economici con quelli sociali e ambientali, così come stabilisce la nuova legge. E' una sfida che il settore privato europeo ed

<sup>21</sup> Sulle proiezioni demografiche delle Nazioni Unite si rimanda ai commenti di: Gianpiero Dalla Zuanna, "Strane previsioni", in: [http://www.neodemos.it/pop.php?file=onews&form\\_id\\_notizia=728](http://www.neodemos.it/pop.php?file=onews&form_id_notizia=728), 11.9.2013; Pietro Pinto, Antonio Ricci, *Popolazione, migrazione e sviluppo: prospettive e scenario mondiale*, in Dossier Immigrazione/IDOS 2011, p. 17.

<sup>22</sup> Legge 125/2014, capo VI, art. 23 ss.

italiano dovranno riuscire a cogliere, nel loro stesso interesse, per un grande piano di cooperazione e di sviluppo con l’Africa per i prossimi decenni, valorizzando il settore privato e i mercati locali, con la chiara finalità dell’occupazione e della riduzione delle povertà, a beneficio reciproco. Una cooperazione basata sul partenariato, il comune interesse, la reciprocità, il co-sviluppo, nel rispetto delle norme ambientali, sociali, fiscali, dei diritti umani e del lavoro. Anche il ruolo delle regioni, università, ong e organizzazioni sociali già attive nella cooperazione allo sviluppo e quello dei nuovi soggetti che la legge riconosce a pieno titolo, quali le associazioni di immigrati, le cooperative sociali, le realtà del commercio equo e solidale, della microfinanza e del credito, possono essere maggiormente valorizzati in questa nuova sfida, date le conoscenze, le competenze, l’esperienza acquisita e dati i rapporti consolidati in molte aree del continente africano, in particolare da parte di Ong e associazioni di immigrati.

23. La Commissione europea ha recentemente diffuso una comunicazione su “un più forte ruolo del settore privato per una crescita inclusiva e sostenibile nei paesi in sviluppo”.<sup>23</sup> Si tratta di una buona base di partenza e di un’opportunità, se saranno seguiti i principi della cooperazione allo sviluppo e la finalità di combattere la povertà. Ciò che ancora manca è il coerente collegamento di queste linee con le politiche europee e dei paesi membri in materia di immigrazione, di asilo e di mobilità. L’UE dovrà riempire questo vuoto per uscire da quell’incoerenza politica su questi temi che l’ha contraddistinta in questi anni.

#### IV - IL DIBATTITO (STATOCENTRICO) SU MIGRAZIONI E SVILUPPO

##### La visione internazionale

24. A livello internazionale è in atto un ampio dibattito sul nesso tra migrazioni e sviluppo e sul ruolo degli immigrati/emigrati, a seconda del punto di vista dei paesi di arrivo o di partenza. Varie sono state le conferenze e i gruppi di lavoro, globali e regionali, che hanno mobilitato molte energie ma che, a nostro avviso, non hanno ancora dato i risultati attesi. Ciò anche a causa della tipologia del Dialogo di Alto Livello delle NU su migrazioni e sviluppo, che produce importanti dichiarazioni e risoluzioni, necessariamente limitate all’enunciazione di auspici, inviti, riconferme, condanne, raccomandazioni<sup>24</sup>, e della tipologia dei *Fora* globali di approfondimento e di proposta<sup>25</sup>, a partire dal *Global Forum on Migration and Development* voluto dall’Assemblea Generale nel 2006: informali, volontari, non vincolanti, senza un Segretariato e al di fuori del sistema dell’ONU, anche se ne rimangono collegati con la presenza di un Rappresentante Speciale del Segretario Generale per le migrazioni internazionali e lo sviluppo. Un esponente della società civile, Gibril Faal, presidente di Afford, in occasione delle audizioni informali (New York, 15.7.2013) in preparazione del Dialogo di Alto Livello su Migrazioni e Sviluppo, ha perfino parlato di *consultation fatigue* e ha gentilmente fatto notare che si ripetono da anni cose ovvie senza mai un deciso impegno a metterle in pratica.

25. In effetti, alcune indicazioni sono già state definite e accettate nel dibattito internazionale e si trovano ripetute nei documenti delle varie sedi istituzionali. Per semplificare, riprendiamo gli otto punti dell’*Agenda for Action* contenuta nel Rapporto del Segretario Generale “*International Migration*

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione: “Un più forte ruolo del settore privato per una crescita inclusiva e sostenibile nei paesi in sviluppo”, COM (2014) 263, Bruxelles, 16.5.2014.

<sup>24</sup> Due le riunioni dell’*UN High-level Dialogue on International Migration and Development* dell’Assemblea Generale ONU: 14-15 settembre 2006 (61a sessione dell’Assemblea Generale) e 3-4 ottobre 2013 (68a sessione). Si veda la Risoluzione adottata il 3.10.2013, A/RES/68/4.

<sup>25</sup> In particolare, il *Global Forum on Migration and Development* (GFMD), piattaforma di dialogo globale informale sulle politiche e le pratiche in materia di migrazione e temi collegati, per favorire sinergie e scambi di informazioni, e i molti incontri informali: dialoghi di alto livello, audizioni, briefing, eventi regionali, processi consultivi in preparazione dell’*UN High-level Dialogue* e dei *Global Forum*.



*and Development*<sup>26</sup> alla 68a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e al Dialogo di Alto Livello dell'ottobre 2013. Si tratta di punti ripresi e sviluppati in vari interventi e documenti, tra cui quelli significativi del Global Migration Group (GMG)<sup>27</sup> e dell'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM)<sup>28</sup>, che sono anche il risultato del lavoro comune con gli Stati, le Agenzie dell'ONU e le organizzazioni della società civile.

26. Gli otto punti dell'*Agenda for Action* richiamano gli Stati a: 1) applicare le convenzioni internazionali sulla protezione e la promozione dei diritti fondamentali, economici, sociali e culturali dei migranti, con particolare attenzione ai più vulnerabili, ai minori e alla loro educazione, alla lotta alle discriminazioni; 2) sostenere le migrazioni lavorative, in particolare riducendo i costi delle rimesse, controllando quelli delle intermediazioni, riconoscendo i titoli di studio, assicurando la trasferibilità della sicurezza sociale; 3) eliminare ogni forma di sfruttamento e ogni traffico di lavoratori e di altri esseri umani; 4) aiutare i migranti in difficoltà a causa delle crisi umanitarie nei loro paesi o in quelli di transito; 5) agire per il cambiamento della percezione pubblica delle migrazioni e del sentimento anti-immigrati, combattendo ogni forma di xenofobia e coinvolgendo le istituzioni educative, il settore privato, i sindacati, i media e gli stessi immigrati; 6) integrare le migrazioni nell'agenda per lo sviluppo post-2015 e nei programmi di cooperazione; 7) investire nella conoscenza e la raccolta dei dati per definire politiche migratorie basate sulla realtà dei fatti e monitorare con precisi indicatori il grado di protezione dei migranti e la violazione dei loro diritti; 8) assicurare la coerenza delle politiche e definire partnership, a livello nazionale e internazionale, che coinvolgano i vari *stakeholders* per definire politiche a protezione e valorizzazione dei migranti. Dato che questo nostro testo è presentato anche in coincidenza con la *Giornata della memoria* che si propone di ricordare le vittime dei viaggi migratori nel mare Mediterraneo (ma potremmo aggiungere il Golfo di Aden ed altri mari), invitiamo a condividere l'appello del "Comitato 3 Ottobre" che si propone di richiamare tutti alla comprensione dei fenomeni migratori e ad un approccio umano per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti<sup>29</sup>, temi contenuti negli otto punti dell'*Agenda for Action*.

27. L'importanza dei documenti prodotti è innegabile perché enunciano chiaramente principi e linee di azione, ma è al contempo deludente la lentezza e la macchinosità della loro implementazione. Rimane poi ancora difficile individuare concretamente in essi il ruolo dei migranti per lo sviluppo, oltre a quanto essi stessi da tempo già stanno facendo con le rimesse e con proprie iniziative autonome. "La migrazione è parte integrante dello sviluppo ma non può sostituirsi ad esso, ... gli immigrati possono esserne protagonisti ma non possono esserne considerati responsabili": condividiamo le parole di William Lacy Swing, Direttore Generale dell'OIM. Attenzione a non scaricare sugli immigrati responsabilità che sono degli Stati.

28. L'OIM è oggi il riferimento sullo specifico tema e potrebbe essere l'organizzazione più indicata ad assumere decisioni e fornire quelle risposte che il sistema mondiale non è ancora riuscito a dare. Ma non fa parte del sistema della Nazioni Unite, trattandosi di un'organizzazione intergovernativa e non di un Programma, un Fondo o un'Agenzia specializzata dell'ONU. Forse anche per questo non sempre è riuscita ad esprimere quell'incisività che il tema e le relative problematiche avrebbero richiesto. È stata infatti rimandata a tempi da definire la costituzione di un'organizzazione

<sup>26</sup> *International Migration and Development*, Rapporto del Segretario Generale all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 68a sessione, A/68/190, sezione V, 25 Luglio 2013. Un nuovo Rapporto, A/69/207, è stato presentato all'Assemblea Generale il 30 Luglio 2014, nella cui sezione III il Segretario Generale evidenzia le iniziative intraprese per l'attuazione dell'*Agenda for Action*.

<sup>27</sup> UN High Level Dialogue on International Migration and Development, 3-4 Ottobre 2013: *Statement by the Global Migration Group e GMG Position Paper*. Il GMG, Global Migration Group, gruppo inter-istituzionale di alto livello, è stato istituito nel 2006 al fine di un migliore ed efficace coordinamento internazionale. È composto da 15 Agenzie/Organizzazioni dell'ONU coinvolte in attività attinenti le migrazioni, la BM e l'OIM, con tre Working Group e due Task Force.

<sup>28</sup> UN High Level Dialogue ... (id.): *Remarks*, William Lacy Swing, Director General IOM e *IOM Position Paper*. Fondata nel 1951, l'OIM è la principale Organizzazione Intergovernativa in ambito migratorio, con 156 Stati Membri e 10 Stati osservatori, 460 uffici nel mondo, un personale operativo di 6.690 unità e oltre 2.000 progetti attivi.

<sup>29</sup> <http://www.comitatotreottobre.it>.

del sistema ONU per le migrazioni, ritenendo sufficiente l'azione di un gruppo inter-istituzionale quale il GMG e di *Fora* mondiali e regionali per definire e coordinare linee di strategia e di intervento. L'ONU è ciò che gli Stati vogliono che sia e troppo spesso essi tendono a favorire spazi di azione non troppo vincolanti. Non è confortante poi, in proposito, osservare le continue discussioni sulla sua riforma, che non potrà limitarsi, a nostro avviso, alla sola composizione del Consiglio di Sicurezza, sapendo tutti che - ci piace ribadirlo - c'è un bisogno vitale di un'Organizzazione mondiale con riconosciuti poteri di governance sui temi globali quali le migrazioni, i diritti umani, la sicurezza, l'ambiente, la pace, tanto per citarne alcuni, che richiederebbero l'abbandono della concezione statocentrica-autocentrata dei temi globali.

### **La visione dell'Unione Europea**

29. La Commissione Europea riconosce che il nesso migrazioni-sviluppo è stato affrontato limitandolo prevalentemente alle questioni relative a rimesse, diaspore, *brain drain*, migrazione circolare e in una prospettiva di migrazioni Sud/Nord piuttosto che Sud/Sud, che sono numericamente più numerose. Nelle sue recenti linee programmatiche, presentate anche al Dialogo di Alto Livello delle Nazioni Unite su migrazioni e sviluppo 2013<sup>30</sup>, emerge una visione più ampia. Le migrazioni e la mobilità sono definiti fattori positivi per lo sviluppo, i diritti fondamentali della persona sono riconosciuti indipendentemente dallo status del migrante, il rispetto dei diritti degli immigrati e dei rifugiati è considerato "componente chiave" delle politiche dell'UE e della sua azione per l'integrazione e contro discriminazioni, sfruttamento, traffico di esseri umani, razzismo e xenofobia. Al fine di massimizzare il potenziale di sviluppo delle migrazioni e della mobilità, quando ben gestite, l'UE intende integrarle nelle politiche e strategie di sviluppo umano, convinta che ciò possa favorire, nelle attività di cooperazione, l'*ownership*, la sostenibilità, la coerenza sia nel contesto bilaterale che in quello regionale, cosciente di dovere ampliare l'attenzione alle migrazioni e allo sviluppo nei contesti Sud/Sud. Coerenza delle politiche, nei singoli paesi, nell'Ue e a livello multilaterale, e approccio più coordinato e integrato sono divenuti per l'UE i requisiti base.

30. La visione è corretta, dato che non è pensabile alcun contributo alla valorizzazione dei migranti per lo sviluppo (nella duplice condizione di immigrati, qui da noi, e di emigrati dai propri paesi) se ad essi non vengono riconosciuti rispetto, accoglienza, diritti, integrazione, lavoro dignitoso, protezione politica e umanitaria, tutele e garanzie di sicurezza sociale. Il richiamo alla coerenza delle politiche è fondamentale. Impegnarsi nella cooperazione allo sviluppo deve significare al tempo stesso favorire ogni forma di inclusione, integrazione, sentimento di cittadinanza e di appartenenza alla comunità. L'*apartheid* nascosto, la mancanza di rispetto, l'umiliazione, il disprezzo razziale, etnico o religioso, il rifiuto, il respingimento trasformano la lotta alla povertà in lotta ai poveri, provocando reazioni e risentimenti negli immigrati che possono essere facilmente utilizzati e accentuati da chi diffonde odio e divisioni.

31. È proprio la coerenza a rimanere troppo spesso solo enunciata. Essa richiederebbe una complementarità tra le politiche di cooperazione, e i conseguenti interventi nei paesi di origine e di transito, le politiche sull'immigrazione e la politica estera. Nell'abbondanza di disposizioni e di documenti<sup>31</sup>, continua a prevalere nell'Unione e nei singoli Stati membri la preoccupazione al controllo degli ingressi, considerando la migrazione funzionale alle necessità del mercato del lavoro,

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione (COM(2013) 292), *Maximising the Development Impact of Migration. The EU contribution for the UN High-level Dialogue and next steps towards broadening the development-migration nexus*. Brussels, 21.5.2013. I suoi contenuti sono stati condivisi dal Consiglio, *Conclusions on Migration and Development and on broadening the development-migration nexus*, 19 luglio 2013, n. 12415/13.

<sup>31</sup> Sotto il solo titolo "Libera circolazione delle persone, asilo e immigrazione" se ne possono contare più di un centinaio. Essi riguardano: libera circolazione, sistema d'informazione Schengen, attraversamento delle frontiere esterne, visti, regime d'asilo, armonizzazione "minima" delle normative nazionali, relazioni con i paesi terzi, politica di immigrazione, ingresso e soggiorno, immigrazione illegale, ritorno e allontanamento, informazione e cooperazione tra paesi eccetera.

senza tener conto del progetto migratorio complessivo che rimane fondamentale nella vita degli immigrati. L'UE sta procedendo verso una maggiore coerenza delle politiche: i documenti lo testimoniano, ed è un bene<sup>32</sup>. Ma a piccoli passi e troppo lenti rispetto ai cambiamenti e alle esigenze che si presentano in modo sempre nuovo, più complesso e difficilmente incasellabili, allontanando l'obiettivo della creazione di un partenariato globale con i paesi di origine e di transito per incoraggiare la sinergia tra migrazioni e sviluppo, come deciso dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999, ben quindici anni fa<sup>33</sup>.

32. Un esempio significativo recente è la Dichiarazione su Migrazione e Mobilità del IV Summit UE-Africa, nell'aprile 2014<sup>34</sup>, a cui hanno partecipato 80 tra Capi di Stato e di Governo e Leaders africani ed europei. Essa riflette le priorità europee immediate, volte alla lotta all'immigrazione irregolare, piuttosto che i problemi strutturali africani. Come se il problema dell'immigrazione irregolare iniziasse alle frontiere e non richiedesse invece di partire dalla prospettiva africana e dagli stessi emigranti. Continua a prevalere un'Europa legata dagli interessi, spesso contrastanti e mutevoli nel tempo, e sempre meno dai valori, durevoli, che l'hanno costituita e unita. I valori e i principi sono enunciati, solennemente, ma sono gli interessi ad essere normalmente praticati. Se poi volgiamo lo sguardo all'ultimo periodo, non troviamo che conferme. Perfino *Mare Nostrum*, il salvataggio cioè di vite umane, tornerà ad essere *Frontex*<sup>35</sup> per il controllo delle frontiere e i respingimenti, senza spingersi oltre i confini, senza che l'UE si senta coinvolta dalle migliaia di morti in mare e senza nemmeno sentire l'esigenza di ripensare il fallimento della sua politica mediterranea. Con quale coraggio l'UE potrà partecipare in futuro ad interventi umanitari a soccorso di popolazioni in pericolo nelle crisi mondiali, se dovrà farlo con questa macchia di disumanità? È normale che ogni Paese adotti misure per regolare i flussi migratori e cercare di assicurarne la compatibilità con la propria situazione economica e sociale. Esse devono però andare di pari passo con una visione lungimirante, con i cambiamenti sociali, politici e demografici nel mondo, con le situazioni che periodicamente provocano esodi forzati, con le opportunità che possono emergere dai rapporti con i paesi di emigrazione, oltre che con il rispetto dei diritti umani e della dignità della persona.

33. Adottare una politica migratoria comune, in partenariato con i paesi di origine e di transito e con una strategia di lungo periodo capace di tener conto delle dinamiche economiche e demografiche mondiali ed africane in particolare, diventa urgente anche per definire l'azione di cooperazione allo sviluppo. Tempo fa era stata proposta la creazione di un'Agenzia europea per le migrazioni e la mobilità. Sarebbe opportuno riprendere e attuare questa proposta, non accontentandosi più di ridurla, come è stato fatto con *Frontex*, alla sola dimensione del controllo e della difesa dei confini con strumenti, per giunta volontari, da parte dei paesi membri. EuropeAid, la Direzione Generale per la cooperazione internazionale, potrebbe coordinarsi con tale Agenzia e promuovere azioni integrate e comuni, rendendo più coerenti e forse più efficaci le azioni di cooperazione allo sviluppo e quelle di governo dignitoso dell'immigrazione.

### Uno sguardo all'Italia

34. La nuova legge italiana sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo, n. 125/2014, approvata dal Parlamento nell'agosto 2014<sup>36</sup>, contiene precisi riferimenti agli immigrati e alle politiche migratorie. *“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*

<sup>32</sup> Council of the EU, *Council Conclusions on Policy Coherence for Development (PCD)*, 18.11.2009, n. 16079/09.

<sup>33</sup> Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, *Conclusioni della Presidenza*.

<sup>34</sup> Fourth EU-Africa Summit, 2-3 April 2014, Brussels, *EU-Africa Declaration on Migration and Mobility*.

<sup>35</sup> Esito dell'incontro tra il Ministro degli Interni, Angelino Alfano e la Commissaria UE agli Affari Interni, Cecilia Malmström, Bruxelles, 27.8.2014.

<sup>36</sup> Legge 11 agosto 2014, n. 125, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

*norme europee e internazionali*” (art. 2, c. 6). Sono soggetti della cooperazione allo sviluppo “*le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che mantengano 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*” (art. 26, c. 2, d). Si tratta di una novità da non sottovalutare perché riconosce e valorizza il ruolo degli immigrati nei processi di sviluppo dei paesi di origine, integrando a pieno titolo le loro organizzazioni nell’azione di cooperazione internazionale dell’Italia.

35. La legge è ancorata ad una visione di *politiche migratorie condivise* ispirate al rispetto delle *norme europee e internazionali*. Queste enunciano diritti, tutele e garanzie, ma hanno il limite che non sempre l’azione che ne consegue è coerente con essi, data l’evidente priorità alle misure e agli accordi di contenimento degli ingressi e di riammissione nei paesi di provenienza degli immigrati indesiderati o di quelli respinti. Il testo di legge è comunque aperto e innovativo sia nello spirito che lo anima che nella concezione della cooperazione allo sviluppo: non più solo aiuto unidirezionale, ma cammino congiunto, partenariato, bene comune, a reciproco interesse e beneficio. Innovativa è anche la ribadita esigenza di coerenza delle politiche pubbliche con le finalità dello sviluppo<sup>37</sup>: le politiche migratorie e quelle di cooperazione allo sviluppo dovranno non solo collegarsi ma integrarsi coerentemente secondo i principi e gli obiettivi enunciati nei primi articoli. Il riconoscimento del sistema della cooperazione, composto dai soggetti pubblici e privati, non profit e profit coinvolti nelle attività (art. 23) e i principi del confronto interistituzionale (art. 16) e della programmazione complessiva degli interventi su base triennale (art. 12) contribuiranno a favorire maggiori sinergie e razionalità e minore frammentarietà agli interventi. La nuova legge apre quindi nuovi spazi di azione, rispondenti ai tempi e alle problematiche odierne.

## V – INTEGRARE LE MIGRAZIONI NELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

### **Ruolo degli immigrati nello sviluppo**

36. Sul possibile ruolo degli immigrati nello sviluppo dei paesi di origine, occorre partire da ciò che già sta avvenendo. I migranti, infatti, non aspettano le incerte decisioni internazionali o governative per agire. La realtà è in larga parte diversa da come viene normalmente rappresentata. Esistono documentati rapporti sull’economia e il valore economico dell’immigrazione che mettono in risalto come, perfino in tempo di crisi, gli immigrati siano una risorsa per l’Italia e contribuiscano al reddito nazionale lordo per quasi il 5%, con 70 miliardi di euro. Essi conducono il 7,8% del totale delle imprese registrate in Italia<sup>38</sup>. Con le rimesse e altri aiuti alle famiglie rimaste in patria alleviano la povertà; spesso avviano attività che accrescono i commerci locali e l’occupazione; con le conoscenze e competenze acquisite stimolano l’innovazione, rafforzano la presa di coscienza dei diritti umani e sociali e della partecipazione; contribuiscono al superamento delle vulnerabilità e ad una maggiore resilienza, la capacità cioè di resistere alle crisi economiche e ambientali. In questo senso gli immigrati possono già, a pieno titolo, essere considerati veri attori di sviluppo. Come quelli che, dopo anni di esilio forzato e protezione internazionale, ritornano per ricostruire il proprio paese alla fine del conflitto o della persecuzione, avviando attività produttive o mettendosi al servizio dello Stato. Non è invece ancora stato sufficientemente approfondito, a nostro avviso, il discorso più generale degli

<sup>37</sup> In particolare gli articoli 11, c. 3; 12, c. 4; 15, c. 1, c. 3; 16, c. 2; 20, c. 2; relativi al Viceministro delegato, alla relazione annuale sulle attività, al Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, al Consiglio nazionale consultivo, alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

<sup>38</sup> *Rapporto Immigrazione e Imprenditoria 2014*, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS, Giugno 2014.

Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull’economia dell’immigrazione*. Edizione 2012: *Immigrati, una risorsa in tempo di crisi*; edizione 2013: *Tra percorsi migratori e comportamento economico*, Il Mulino.

Si vedano anche i dati ufficiali sulle imprese guidate da stranieri risultanti dal Registro delle imprese, diffusi trimestralmente da Unioncamere sulla base di Movimprese (la rilevazione statistica condotta da InfoCamere, la società di informatica delle Camere di Commercio italiane).

immigrati quali soggetti delle politiche e dei programmi di cooperazione allo sviluppo dei paesi di residenza da realizzare con i paesi di origine in una visione di co-sviluppo<sup>39</sup>.

37. Riteniamo riduttiva la definizione di co-sviluppo che ha preso spazio nei recenti anni in Italia e che si limita sostanzialmente a considerare gli immigrati protagonisti del proprio sviluppo attraverso una buona integrazione nelle società in cui risiedono, e dello sviluppo delle comunità di origine attraverso la realizzazione di progetti al pari delle Ong<sup>40</sup>. Partendo dalle realtà associative immigrate, dal loro grado di integrazione economica e sociale e dalla prossimità di altri attori coinvolti, quali le Amministrazioni regionali e comunali, a livello territoriale sono nate iniziative concrete di “co-sviluppo”, secondo la definizione ad esse attribuita. Coinvolgendo le diaspore, alcune sono state coordinate dall’OIM che nel 2001 ha lanciato la strategia MIDA, Migration for Development in Africa, di cui la Cooperazione italiana del Ministero degli Affari Esteri ha sostenuto i programmi in Ghana e Senegal<sup>41</sup> e più recentemente in Somalia. Il caso della diaspora senegalese a Milano, Parigi e Ginevra è un interessante esempio di dinamismo transnazionale<sup>42</sup> e numerosi sono gli esempi in alcuni paesi europei<sup>43</sup>. Si tratta di un approccio positivo, pionieristico per alcune realtà regionali e locali, con alcuni risultati significativi, ma a nostro avviso ancora troppo limitato e circoscritto.

38. Un significativo passo avanti, almeno nella filosofia e negli obiettivi che l’hanno guidato, sembra realizzarsi nella cooperazione Italia-Senegal: è il programma PLASEPRI, Piattaforma d’appoggio al settore privato e alla valorizzazione della diaspora senegalese in Italia. Con crediti concessionali, fondi a dono, partecipazione del Governo senegalese, linee di credito per PMI e per intermediatori locali di microfinanza non speculativa, per un valore complessivo di circa 24 milioni di euro, il programma vede il protagonismo degli enti territoriali dei due paesi e delle associazioni e istituzioni senegalesi presenti in Italia<sup>44</sup>. La nuova legge 125/2014 sulla cooperazione allo sviluppo sembra confermare questo approccio e al tempo stesso permette aperture maggiori, suggerendo una visione più ampia e interessante del co-sviluppo, a partire proprio dai partenariati territoriali (art. 9), che superano il vecchio concetto di cooperazione decentrata. È utile quindi soffermarsi su alcune valutazioni dell’esperienza degli anni recenti, per trarne insegnamenti.

#### **Punti di forza e di debolezza nell’esperienza realizzata<sup>45</sup>**

39. *La realtà territoriale* è la dimensione appropriata: quella delle città e regioni dove risiedono le comunità e le associazioni di immigrati. Alcune si sono organizzate, radicate, hanno stabilito rapporti con le istituzioni e altre organizzazioni, vi lavorano, hanno costruito famiglia e interessi, hanno al

<sup>39</sup> Il tema dei flussi migratori come fattore dello sviluppo è entrato nel programma del semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo (Luglio-Dicembre 2014). Si veda in proposito: G. Cantini, *Migrazioni e sviluppo: un tema per la Presidenza italiana e per l’Agenda post 2015*, in Libertàcivili, novembre-dicembre 2013, p. 7.

<sup>40</sup> Il documento del Gruppo 8 “Ruolo delle diaspore e comunità migranti nella cooperazione: oltre le rimesse”, in preparazione del Forum delle Cooperazione Internazionale (Milano, 1-2.10.2012) definisce così il co-sviluppo: *Secondo l’interpretazione più comune è l’arricchimento delle economie del paese d’origine grazie ai risparmi e alle competenze maturate all’estero dei migranti di ritorno. Attualmente però è riconosciuto come un modello di cooperazione allo sviluppo nel quale gli immigrati sono considerati attori di trasformazione delle società di origine e soggetti dinamici nel processo di integrazione nelle società di accoglienza. Il co-sviluppo ha dunque una triplice implicazione per i migranti, le società di origine e di accoglienza: un’integrazione pro-attiva e solidale, un accompagnamento alle azioni di cooperazione con le proprie zone di origine,...la promozione dell’educazione allo sviluppo delle società di accoglienza sulle cause profonde della migrazione.*

<sup>41</sup> Si veda, in particolare, A. Stocchiero, *Iniziative di partenariato per il co-sviluppo. Progetto MIDA Ghana-Senegal*, Cespi, 2006.

<sup>42</sup> J. Maggi, D. Sarr, E. Green, O. Sarrasin, A. Ferro *Migrations transnationales sénégalaises, intégration et développement*, Université de Genève, 2013.

<sup>43</sup> A. Manço, S. Amoranitis (2010) per il Belgio; A. Cortés e coll. (2006), per la Spagna; Development Research Centre on Migration (2006) e DFID (2007) per il Regno Unito; I. Guissé, C. Bolzman (2009) per la Svizzera. Si vedano anche i Rapporti annuali di Eunomad sulle esperienze della rete europea su migrazioni e sviluppo.

<sup>44</sup> <http://www.dakar.cooperazione.esteri.it/utldakar/IT/plasepri/intro.htm>

<sup>45</sup> Viene qui ripreso quanto sviluppato in: N. Sergi, M. Rotelli, *Cooperazione allo sviluppo e immigrazione. Il valore delle diaspore*. Dossier Statistico Immigrazione 2013, IDOS, p. 31, a cui si rimanda per alcuni esempi di interventi realizzati.



contempo continuato a mantenere legami con le realtà di origine, anche con visite regolari. Quella territoriale è la dimensione in cui è anche più facile individuare e definire precisi interessi di soggetti pubblici e privati nella costruzione di rapporti di cooperazione tra due paesi, a vantaggio reciproco: co-sviluppo, appunto.

40. *Il dinamismo delle diaspore* è un elemento indispensabile per l'avvio e il successo di questo tipo di cooperazione. Non deve trattarsi infatti di iniziative di singoli migranti, in un'ottica di interesse personale e familiare, ma di cooperazione tra territori, coinvolgendo la comunità immigrata, quella parte di essa interessata, dinamica e impegnata, e gli altri soggetti attivi e altrettanto interessati delle due realtà collegate dall'emigrazione.

41. *Co-sviluppo e integrazione*. L'esperienza conferma la necessità di articolare le politiche di integrazione e di co-sviluppo. In alcune municipalità e regioni che hanno avviato percorsi di cooperazione internazionale insieme agli immigrati, i servizi preposti si sono sentiti sollecitati a confrontarsi e a definire, con rappresentanti della società civile, i reciproci spazi di competenza, identificandone i collegamenti, le sinergie e le politiche da mettere in atto in modo coerente. I processi di co-sviluppo richiedono infatti, per essere avviati, un adeguato grado di inclusione e di integrazione degli immigrati e delle loro associazioni. Una buona integrazione favorisce l'acquisizione di risorse e capacità per diventare attori di sviluppo sia qui che nei paesi di origine. Mentre il co-sviluppo, a sua volta, diventa motore di integrazione, migliorandola e rafforzandola all'interno delle diverse società e tra società di origine e di residenza.

42. *Gli immigrati come protagonisti dello sviluppo*. In assenza di una politica governativa nazionale, il concetto di co-sviluppo è stato approfondito prevalentemente da Ong, altri attori della società civile, alcune associazioni imprenditoriali e istituzioni locali e regionali. Le iniziative territoriali sono state indirizzate a coinvolgere le diaspore in interventi nelle regioni di provenienza, in ambito socio-sanitario, economico, educativo, agricolo, idrico, infrastrutturale, turistico; ad assicurare le condizioni per crearvi attività redditizie e piccole imprese; a offrire formazione e accompagnamento sia qui che nelle aree di origine; a coinvolgere istituti bancari e finanziari per una virtuosa canalizzazione delle rimesse. Va evidenziato anche il sostegno che alcuni paesi di provenienza danno al protagonismo dei loro emigrati, in particolare al fine della costituzione di imprese transnazionali, con iniziative concrete di indirizzo, finanziamento e accompagnamento da parte governativa.

43. *Il ruolo delle pubbliche amministrazioni locali*. È indubbiamente quello di promozione e di collegamento tra i diversi attori territoriali e con le amministrazioni dei paesi partner. Per poterlo fare, devono valutare l'interesse di un simile investimento politico, che deve essere di lunga durata e portare benefici al proprio territorio oltre a quello originario degli immigrati. Le esperienze di cooperazione "decentrata" di questi anni hanno evidenziato alcuni limiti ed inadeguatezze delle istituzioni in entrambi i territoriali partner. Alcuni interventi sono stati avviati senza una reale conoscenza dei bisogni, senza adeguato monitoraggio e senza valutazione dei risultati, risultando quindi occasionali, al di fuori del contesto di co-sviluppo e di programmazioni verificabili e quindi senza garanzia di continuità. Spetta comunque alle amministrazioni territoriali sviluppare e sostenere le relazioni con le istituzioni dei paesi partner, sostenere la pluralità degli attori del territorio, collegare le politiche di immigrazione e integrazione con quelle di co-sviluppo. Non si tratta di individuare "un" progetto (questo è un po' il limite odierno), ma di costruire un processo bilaterale duraturo e costante: disegnare un insieme di relazioni e di attività rispondenti, in modo coerente, ad un interesse definito e a criteri di reciproca utilità.

44. *Politiche e normative per il co-sviluppo*. Già si è detto della necessità di rendere coerenti le politiche dell'immigrazione con quelle della cooperazione internazionale allo sviluppo. La nuova legge italiana e le linee programmatiche europee hanno dato segnali di apertura ma si tratta ora di renderli concreti. La scarsa considerazione dei paesi meno avanzati da cui provengono gli immigrati, la rappresentazione ancora poco benevola dell'immigrazione e le difficoltà nell'accoglienza e

nell'integrazione, a partire dal riconoscimento dei diritti, sono purtroppo segnali che contraddicono le aperture e gli sforzi per rafforzare il nesso tra migrazioni e sviluppo. Esso passa, infatti, anche dalla pluralità e positività dei rapporti con questi paesi (che sono in parte appena al di là del Mediterraneo), dall'attiva integrazione degli immigrati, dal riconoscimento delle loro competenze e capacità, dalla valorizzazione della loro transnazionalità. La chiusura, anche solo psicologica, impedisce di valorizzare le opportunità che possono derivarne, come impedisce di cogliere la spinta innovativa che questa presenza porta normalmente in sé, come è avvenuto in altri paesi, a partire dagli Stati Uniti. In Italia ne rimangono così influenzate anche le scelte delle nuove generazioni che vedono spesso i migliori immigrati andare altrove, verso il centro-nord Europa, e gli altri rimanere in Italia. Dovranno quindi essere gradualmente approfondite e rivisitate le normative in materia di integrazione, di riconoscimento dei titoli di studio e di valorizzazione delle competenze, di migrazione circolare, con ritorni in patria e nuovo ingresso regolare in Italia, di rapporto con le associazioni di immigrati, di diritti di cittadinanza.

### **Dall'aiuto allo sviluppo alla cooperazione per il co-sviluppo**

45. È il transnazionalismo degli immigrati che deve essere maggiormente valorizzato, in particolare di quelli più radicati nella società italiana e che hanno dimostrato interesse allo sviluppo del paese di origine. Il grande valore aggiunto sta nella loro capacità di essere, di vivere e di sentirsi radicati qui e lì (oggi favoriti anche dalle possibilità di collegamento della rete), concependo la globalizzazione innanzitutto come multilocalismo, a misura d'uomo, con l'assunzione cosciente e tendenzialmente armoniosa di identità plurime. In questo possono essere considerati anticipatori del cambiamento delle nostre società, in cui le nuove generazioni mirano a vivere la globalizzazione difendendo la propria individualità e mantenendo legami con luoghi tra loro interagenti.

46. Partendo da questa dimensione transnazionale-multilocale<sup>46</sup> e dal protagonismo dimostrato da alcuni immigrati nell'avvio di partenariati transnazionali, il co-sviluppo dovrebbe essere inteso in modo ben più ampio e aprirsi, come già osservato, all'intera dimensione territoriale nelle due realtà transnazionali, coinvolgendo gli attori potenzialmente interessati. Il transnazionalismo degli immigrati deve diventare l'occasione per un transnazionalismo dei Territori. All'azione e ai progetti degli immigrati e delle loro associazioni nei paesi di origine va quindi affiancata un'azione più ampia dei Territori che sappia valorizzare il loro transnazionalismo, costruendo relazioni di partenariato con i Territori di provenienza, in ogni ambito di reciproco interesse: sociale, culturale, economico, commerciale, istituzionale. Se in una regione è fortemente presente e radicata, per esempio, una comunità marocchina (o senegalese o egiziana o nigeriana e altre) che negli anni ha mantenuto rapporti con la regione di origine, un'ampia cooperazione tra le due regioni, qui e lì, non è solo possibile ma è anche una reciproca opportunità.

47. Accordi quadro decennali di cooperazione (di lunga durata, per essere efficaci) potrebbero essere siglati dalle due istituzioni regionali, che dovrebbero al contempo favorire e sostenere altri specifici accordi di cooperazione: non solo tra immigrati residenti e comunità di origine, ma anche tra Ong e Ong dei due territori, università e università, cooperative e cooperative, tra associazioni di impresa e tra imprese, tra istituti di credito, tra realtà sociali e così via, per un co-sviluppo vero, duraturo, alla cui base ci siano i principi e l'etica della cooperazione allo sviluppo, del partenariato, della pari dignità, dei diritti umani, della giustizia, del reciproco vantaggio.

---

<sup>46</sup> Sul transnazionalismo degli immigrati e il co-sviluppo si vedano: M. Ambrosini, F. Berti (cur.), *Persone e migrazioni. Integrazione locale e sentieri di co-sviluppo*, Franco Angeli, 2009; M. Ambrosini, *Un'altra globalizzazione. Le sfide delle migrazioni transnazionali*, Il Mulino, 2008; A. Stocchiero, *Learning by doing: il transnazionalismo dei migranti per lo sviluppo locale nel programma MIDA Itala/Ghana-Senegal*, CeSPI, 2008, [www.cespi.it](http://www.cespi.it); J. Chaloff, *Co-development: a myte or a workable policy approach?*, CeSPI, 2006, [www.cespi.it](http://www.cespi.it).

Sul multilocalismo: Carlo Bordoni, *Multilocalismo*, in "La Lettura", inserto culturale del Corriere della Sera, 29.9.2013.

48. Non sono cose difficili, è però necessario volerle. Le istituzioni della cooperazione pubblica allo sviluppo, nazionali ed europee, sono indispensabili per avviare queste iniziative di co-sviluppo tra territori legati dagli emigrati/immigrati. Per le attività di carattere economico la via migliore sembra essere quella delle contribuzioni al solo fine di incentivarne la realizzazione, con l'obiettivo di renderle, nel tempo, economicamente sostenibili ed efficienti indipendentemente da tali contributi finanziari. Ma anche per gli altri settori, da valutare caso per caso, dovrà essere tenuta in considerazione e favorita la tensione alla sostenibilità grazie al mutuo interesse e alla validità del rapporto transnazionale. Se c'è vero interesse, infatti, i rapporti continueranno e si svilupperanno, prendendo forme sempre più coinvolgenti e stimolanti. Se invece l'interesse delle parti è solo legato alla realizzazione di "un progetto" legato al finanziamento pubblico, indipendentemente dalla sua sostenibile validità nel tempo, il rapporto ha serie probabilità di chiudersi con la fine di tale sostegno finanziario.

### **La necessità di aprirsi.**

49. Non ci possono essere conclusioni in queste nostra lunga riflessione. Il discorso rimane infatti aperto all'approfondimento ed alla condivisione. Occorre, a nostro avviso, una visione che guardi lontano e che cerchi di capire come si sta muovendo il mondo, come se ne possano cogliere le opportunità che, se si aprono gli occhi, sono innumerevoli, quale strada occorra percorrere per abbattere i muri, prima che altri li abbattano con diversi metodi e obiettivi. La pacifica convivenza, ne siamo convinti, può realizzarsi solo sapendo guardare lontano, cercando di comprendere, reciprocamente, le ragioni dell'altro, le sue paure, le sue aspirazioni, i suoi "sogni" (che non sono monopolio del mondo occidentale), i suoi problemi, tra cui la povertà e l'emigrazione/immigrazione. E ciò nel reciproco rispetto, nella protezione dei diritti umani, nella convinzione del bisogno che abbiamo gli uni degli altri in un'interdipendenza divenuta globale, per uno sviluppo e una crescita comuni, a garanzia di maggiore stabilità e sicurezza e, in definitiva, delle condizioni per la pace.

50. Tra gli obiettivi di questa riflessione c'era anche il desiderio di trasmettere la nostra convinzione di Ong di cooperazione allo sviluppo e umanitarie che il nesso migrazioni-sviluppo è indubbiamente da considerare come *enabling factor*, fattore qualificante, per lo sviluppo, ma è anche molto di più. Il tema si connette in modo diretto alla complessità dei temi della povertà, della giustizia, dei conflitti e della *governance* globale. Complessità che da tempo la politica, la diplomazia e tutti noi non riusciamo a cogliere e a valutare fino in fondo nei suoi aspetti positivi e negativi, rimandando così *sine die* la definizione delle necessarie e urgenti azioni per poterla governare.