



SCHEDA DI APPROFONDIMENTO N° 19

Migrazioni e sviluppo: un tema emergente, complesso, e politicamente corretto?

Di Andrea Stocchiero - CeSPI

Un tema emergente

Negli ultimi anni l'attenzione politica internazionale sul tema migrazioni e sviluppo è cresciuta notevolmente portando alla costituzione, in seno alle Nazioni Unite, prima della Commissione Globale sulle Migrazioni Internazionali e poi del Forum Globale su Migrazioni e Sviluppo¹.

Il primo Forum si è tenuto a Bruxelles all'inizio di Luglio 2007 e ha avuto carattere inter-governativo, con una giornata dedicata alla società civile. I principali temi di discussione hanno riguardato: lo sviluppo del capitale umano dei migranti e la mobilità del lavoro; le rimesse e le risorse in generale delle diaspore; la coerenza tra le politiche (in particolare tra le politiche sull'immigrazione, quelle sul commercio internazionale e sull'aiuto pubblico allo sviluppo) e la promozione di partenariati tra le istituzioni e la società civile. Da questo evento sono emerse una serie di raccomandazioni (si veda il sito www.gmfd-civil-society.org), che però non presentano alcun vincolo per le istituzioni.

A livello europeo il Consiglio di Tampere del 1999 ha lanciato un nuovo approccio comprensivo e integrato, che a fine 2005 è stato ribadito e rilanciato con l'"approccio globale sulla migrazione" e in seguito rafforzato nel quadro del dialogo Euro-Africano². Sia la Commissione europea³ che alcuni singoli Stati membri come Francia, Gran Bretagna, Olanda, Spagna, si sono dotati di linee guida e strategie che cercano di definire spazi di coerenza tra le politiche dell'immigrazione e di asilo, dell'integrazione, del lavoro e di cooperazione allo sviluppo.

Ma è soprattutto a livello decentrato di società civile che si sono rilevate diverse esperienze di migranti e loro associazioni, in collaborazione con Organizzazioni Non Governative (ONG), e sostenute da Autonomie locali. Si possono contare ad esempio oramai circa un centinaio di iniziative in Italia, mentre in paesi come Francia, Olanda e Gran Bretagna vi sono già realtà strutturate di pressione politica, collaborazione e cooperazione. Come avviene in diversi casi gli attori del territorio sperimentano pratiche innovative e anticipano il livello centrale nazionale e internazionale,

¹ Il Segretario generale delle Nazioni Unite nel rapporto su Migrazioni e Sviluppo presentato il 18 Maggio 2006 sottolinea che le migrazioni internazionali, regolate da politiche adeguate, possono portare beneficio sia ai paesi di origine che di destinazione e propone la creazione di un Forum permanente per la condivisione di idee ed esperienze. Il Forum è stato adottato durante l'High-level Dialogue dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che si è tenuto il 15 e 16 Settembre 2006. A sua volta la Commissione Globale sulle migrazioni internazionali aveva proposto nell'ottobre del 2005 la creazione di una Inter-agency Global Migration Facility che avrebbe dovuto avere uno scopo più ambizioso del Forum, quello di definire un approccio coerente ed integrato su migrazioni e sviluppo.

² Comunicazione su "The global approach to migration one year on" http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0735en01.pdf e Dichiarazione di Tripoli http://www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents/vko47/en_GB/1164354155373/

³ La programmazione della politica esterna dell'UE per il periodo 2007-2013 prevede una linea tematica ad hoc di cooperazione con i paesi terzi nelle aree delle migrazioni e dell'asilo in continuità con il programma Aeneas. Questa linea integrerà e completerà le attività sulle migrazioni che saranno definite principalmente negli strumenti geografici di cooperazione (nello strumento della politica di vicinato e nello strumento di cooperazione internazionale). Le priorità di azione riguarderanno: la promozione dei legami tra migrazioni e sviluppo, il miglioramento della gestione della migrazione per motivi di lavoro, il contrasto all'immigrazione illegale e la facilitazione della riammissione degli immigrati illegali, la protezione dei migranti contro lo sfruttamento e l'esclusione, la promozione dell'asilo e della protezione internazionale, comprendendo i programmi di protezione regionali.

A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM

essendo più vicini, dinamici, flessibili, e vivendo direttamente i bisogni e le opportunità che, reciprocamente, i migranti, le società ed economie locali manifestano.

Occorre però evidenziare che il nesso migrazioni e sviluppo, nonostante tutte le iniziative politiche e della società civile avviate sui diversi livelli, non è così chiaro e lineare come alle volte viene dipinto. Il classico assunto di considerare i migranti come attori dello sviluppo è semplicistico e non corrisponde alla realtà di diversi contesti.

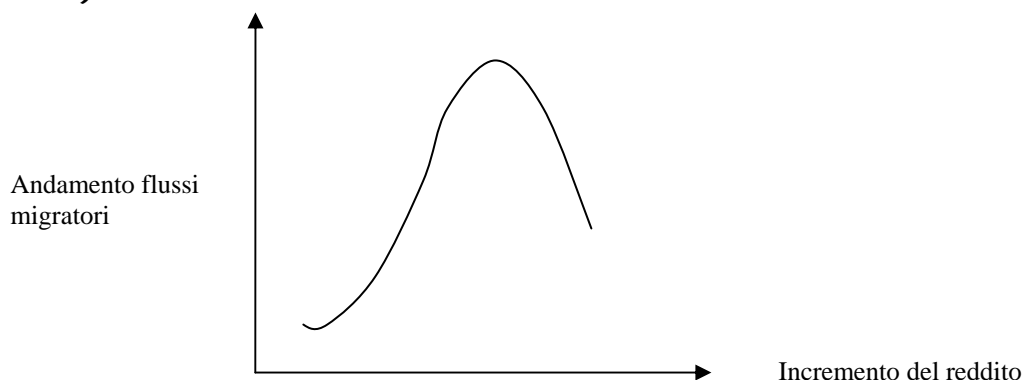
Un rapporto complesso

La relazione tra migrazioni e sviluppo è storicamente situata. Essa deve quindi essere considerata nell'attuale quadro della globalizzazione, dei suoi effetti sui differenziali di sviluppo tra i paesi e sulle opportunità di mobilità delle persone⁴, delle dinamiche demografiche e politiche.

Nell'ambito del sempre più vasto filone di studi sulle relazioni e interdipendenze tra migrazioni e sviluppo si sono più volte sottolineati i diversi modi in cui questi due termini risultano connessi, sia assumendo lo sviluppo dei contesti di emigrazione e quello dei contesti di destinazione come fattore causale nella determinazione dei flussi, sia considerando come le migrazioni a loro volta incidano sul grado e i modi dello sviluppo dei poli di partenza e di arrivo. Quest'ultima declinazione del binomio migrazioni-sviluppo, si focalizza sulla funzione attiva delle migrazioni transnazionali nella costruzione/mobilitazione di risorse materiali e immateriali (il "capitale" sociale, economico e umano) che rendono il migrante una figura dotata di nuove capacità di azione e di collegamento tra diversi territori, attraverso il sostentamento a distanza del nucleo familiare, l'invio di risorse finanziarie e di beni materiali, la mobilità fisica, sociale e imprenditoriale, l'attivazione di relazioni multiple e plurisitate, l'attività politica e culturale.

E però non si può assumere a priori che le migrazioni producano effetti positivi per lo sviluppo dei paesi di origine, e in particolare per la riduzione della povertà. Le migrazioni possono favorire o meno lo sviluppo a seconda dei comportamenti dei migranti, delle istituzioni e delle condizioni dei contesti, della fase migratoria e di trasformazione dei paesi di origine. Nei paesi di partenza dei flussi è possibile osservare sia casi di impatto positivo per lo sviluppo locale, sia casi di accrescimento delle forme di dipendenza e di aumento delle disuguaglianze economiche e sociali tra la popolazione, con conseguente perpetuazione dei flussi di emigrazione.

Anche il rapporto tra sviluppo e flussi migratori non è univoco. Diverse evidenze empiriche sostengono la tesi del *migration hump*, secondo la quale lo sviluppo (nelle sue fasi iniziali) non riduce ma piuttosto favorisce una crescita dei flussi migratori. E' solo nel lungo periodo e quando i differenziali di sviluppo tra il paese di origine e quelli di destinazione si riducono significativamente che i flussi decrescono, come è accaduto per l'Italia che da paese di emigrazione è diventato paese di immigrazione (si veda grafico).

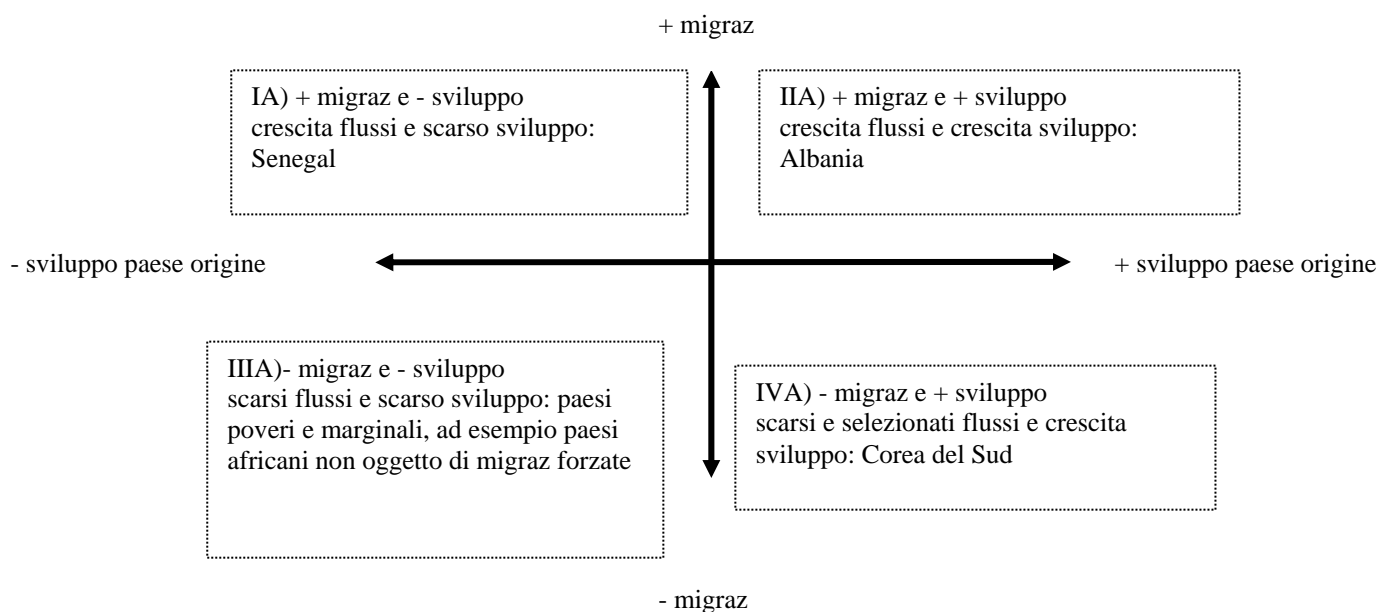


⁴ La Commissione Globale sulle migrazioni internazionali ricorda che attualmente i migranti sono oltre 200 milioni, un numero equivalente a quello di un grande paese come il Brasile, e circa il doppio del numero stimato nel 1980.

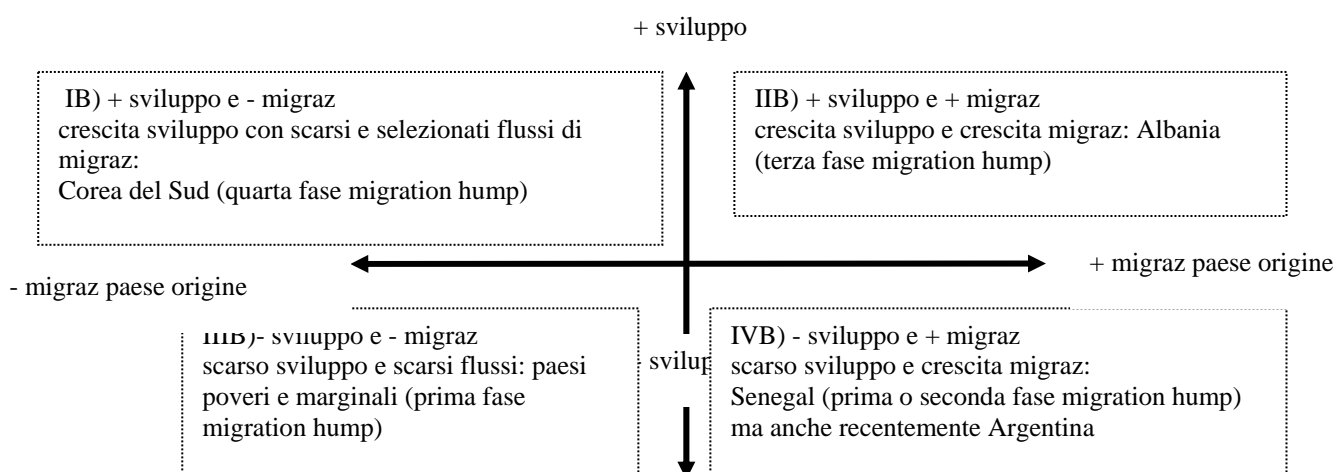
A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM

A proposito dei nessi biunivoci tra migrazioni e sviluppo è possibile in modo schematico riassumerli graficamente come segue. Le combinazioni delle interazioni tra migrazioni e sviluppo (grafico A) possono dare luogo a 4 situazioni diverse, così come le correlazioni tra sviluppo e migrazione (grafico B). In particolare queste ultime possono essere considerate in chiave dinamica secondo la tesi del *migration hump*: una prima fase di marginalità e di pochi flussi migratori (IIB), prima o seconda fase (IVB) di bassa crescita che però in alcune condizioni (ad esempio di prossimità geografica e bassi costi migratori) può portare ad un incremento dei flussi; una terza fase (IIB) di crescita economica che mette i potenziali migranti nelle condizioni di affrontare i costi di accesso ai mercati del lavoro più redditizi, con un incremento dei flussi sostenuto dal consolidamento di catene migratorie; una quarta fase (IB) di saturazione, riduzione dei differenziali di sviluppo tra il paese di origine e quelli di destinazione, e quindi diminuzione dei flussi che si caratterizzano sempre di più per una forte selettività nelle occupazioni a più alto valore aggiunto.

A) Interrelazioni tra Migrazioni e Sviluppo



B) Interrelazioni tra Sviluppo e Migrazioni



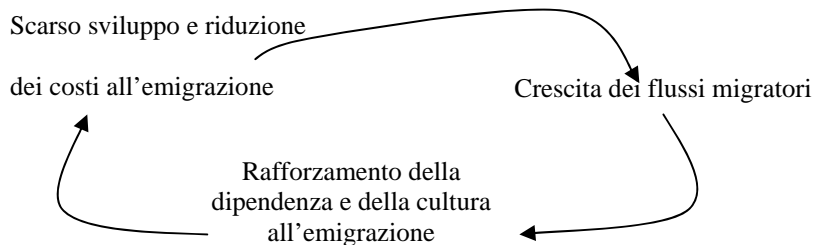
Ma la storia può non terminare così, si veda ad esempio il caso dell'Argentina, un paese tra i più sviluppati dopo la seconda guerra mondiale e oggetto di immigrazione, che con la recente crisi economica ha visto un considerevole aumento

A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM

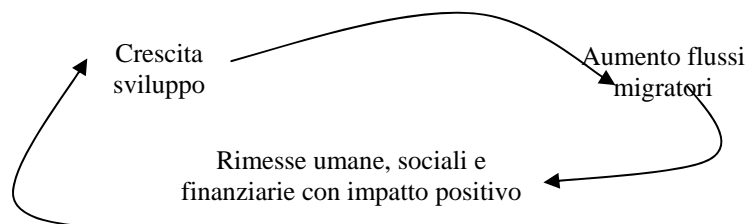
Responsabile: Giuseppe Lanzi, 335.66.98.734 giuseppelanzi@scalabrini.net
 Email: development@scalabrini.net WEB www.meetingloreto.it www.sisifoitalia.it
 infoline: 071.7500256 - Fax 071.7501972

dell'emigrazione (IVB). La relazione quindi tra migrazioni e sviluppo non è unidirezionale ed evolutiva, sono possibili traumi e involuzioni.

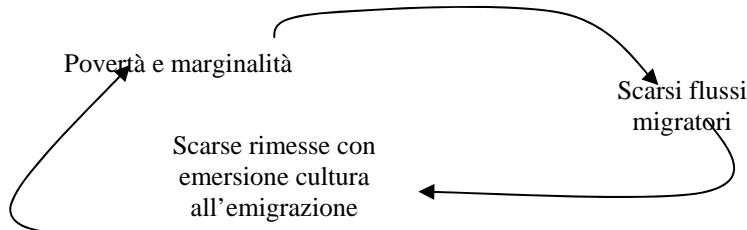
I due grafici possono inoltre essere a loro volta collegati dando origine a 4 possibili casi di circoli virtuosi o viziosi: l'interrelazione tra quadrante IA) e IVB) mostra il circolo vizioso che si può creare quando uno scarso sviluppo è accompagnato da una crescita dei flussi migratori (grazie alla riduzione dei costi di mobilità a seguito delle innovazioni nei trasporti e nelle tecnologie di comunicazione, e/o in virtù di prossimità geografiche) che a loro volta non hanno impatti benefici ma accrescono forme di dipendenza e rafforzano una cultura all'emigrazione che depaupera il paese di origine, questa ad esempio potrebbe essere la situazione di un paese come il Senegal.



Viceversa la combinazione tra quadrante IIA) e IIB) esemplifica un circolo virtuoso dove la crescita dello sviluppo genera un aumento dei flussi migratori i cui ritorni in termini di rimesse finanziarie, sociali e umane hanno un impatto positivo sullo stesso sviluppo. Questa potrebbe essere ad esempio la situazione dell'Albania.



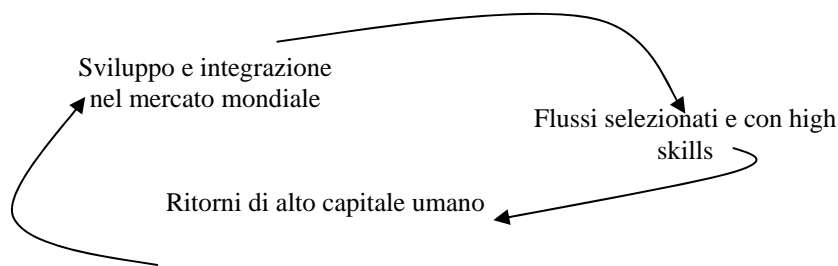
La relazione tra quadrante IIIA) e quadrante IIIB) mostra un altro circolo vizioso che potremmo classificare come trappola della povertà: la situazione di marginalità è tale per cui non si generano nemmeno flussi migratori, e gli eventuali flussi sono così scarsi e si confrontano con delle condizioni sociali ed economiche del paese di origine così gravi che non vi è alcuna possibilità di impatto positivo delle rimesse, mentre comincia a generarsi la cultura all'emigrazione.



Infine la connessione tra i quadranti IVA) e IB) indica il circolo virtuoso dei paesi oramai emersi e sviluppati, integrati nel mercato mondiale, il cui sviluppo è accompagnato da flussi scarsi e selezionati di emigranti, i cui ritorni di capitale umano soprattutto di alto livello accrescono le capacità di sviluppo del paese di origine.

A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM

Responsabile: Giuseppe Lanzi, 335.66.98.734 giuseppelanzi@scalabrini.net
 Email: development@scalabrini.net WEB www.meetingloreto.it www.sisifoitalia.it
 infoline: 071.7500256 - Fax 071.7501972



Naturalmente sotto queste schematiche e semplici combinazioni interagiscono numerose variabili. I grafici hanno comunque il merito di segnalare come il nesso tra migrazioni e sviluppo non sia assolutamente unidirezionale e progressivo, e come occorra contestualizzare nel tempo e nello spazio le dinamiche.

La relazione tra migrazioni e sviluppo è, pertanto, piuttosto complessa e dipende da molteplici fattori che occorre investigare caso per caso: la natura delle migrazioni⁵, i contesti e le modalità di incorporazione (a livello internazionale, nazionale e locale), le politiche vigenti nei contesti di partenza e di destinazione, le pratiche concrete dei diversi attori coinvolti.

Di conseguenza le politiche su migrazioni e sviluppo non possono costituire l'aspetto unico e fondamentale delle politiche d'aiuto allo sviluppo, ma una loro componente da definire con attenzione, caso per caso, in interazione con le politiche commerciali e finanziarie internazionali, con le politiche di sviluppo a livello nazionale e locale, con le dinamiche del mercato.

Il migrante non è né uno strumento programmato per processi di sviluppo, né un agente che lavora necessariamente in direzione del miglioramento dei contesti di provenienza, ma è un attore che può incidere in diversi modi sulle realtà nelle quali agisce (i contesti locali di destino ed origine, così come di transito) e con diversi gradi efficacia e consapevolezza.

Un tema politicamente corretto?

Su queste basi le iniziative politiche sul tema migrazione e sviluppo, come quelle indicate nella prima parte, appaiono politicamente corrette ma rischiano di essere fondate su assunti sbagliati ed oggetto di strumentalizzazioni⁶.

L'idea che la lotta alla povertà nei paesi in via di sviluppo consenta una riduzione dei flussi non è solo semplicistica ma è soprattutto errata. Come si è visto, un eventuale successo delle politiche di sviluppo, anche attraverso il contributo dell'aiuto pubblico allo sviluppo, accresce e non riduce i flussi migratori. Lo slogan "aiutiamoli a casa loro perché non siano costretti a venire nei nostri paesi" è fallace, ma soprattutto vela il vero scopo dell'aiuto, che non è diretto alla lotta alla povertà ma è strumentale al fine della controllo e della riduzione dei flussi, quindi secondo priorità di politica sull'immigrazione e di sicurezza.

Anche le politiche che cercano di valorizzare le migrazioni ai fini dello sviluppo del paese di origine possono essere utilizzate strumentalmente nella negoziazione tra paesi di ricezione e di origine dei flussi per scambiare la disponibilità al controllo, alla repressione dei flussi irregolari e al rimpatrio degli espulsi, con un maggiore flusso di aiuti. La pretesa sicurezza (che peraltro non può essere semplicisticamente addebitata ai flussi migratori) viene comprata con un po' di aiuto, e con scarsa efficacia sia sul versante del controllo dei flussi che dell'impatto sullo sviluppo.

⁵ Sono diverse le variabili da prendere in considerazione: il genere, le aree di provenienza, il ceto sociale, la religione, il progetto migratorio, e altre. L'impatto delle migrazioni sullo sviluppo è differente a seconda della diversa combinazione di queste variabili.

⁶ Su questi argomenti si veda anche Hein de Haas "Turning the tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail", working papers 2, International Migration Institute – University of Oxford, 2006.

A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM

Responsabile: Giuseppe Lanzi, 335.66.98.734 giuseppelanzi@scalabrini.net
 Email: development@scalabrini.net WEB www.meetingloredo.it www.sisifoitalia.it
 infoline: 071.7500256 – Fax 071.7501972

Le politiche su migrazioni e sviluppo possono essere utilizzate strumentalmente anche per fini economici interni dei paesi riceventi. Dato il fabbisogno di manodopera si sostengono misure di valorizzazione di circolazione dei migranti, soprattutto attraverso programmi temporanei di immigrazione, che in realtà ripropongono schemi che si sono già dimostrati illusori come quello dei "lavoratori ospiti". In questi casi l'alto costo di programmi di selezione e reclutamento temporaneo vengono sostenuti dalla collettività, anche attraverso la politica di cooperazione allo sviluppo, mentre i benefici sono internalizzati dal settore privato imprenditoriale. I migranti non ottengono una importante valorizzazione dei loro capitali con scarsi effetti sullo sviluppo dei loro territori di origine. I paesi di destinazione pretendono di poter così gestire i flussi, riducendo i costi dell'integrazione. Mentre invece accrescono i flussi illegali e i costi di emersione e integrazione.

Le politiche su migrazioni e sviluppo possono infine essere strumentali anche per i governi dei paesi di origine: le rimesse finanziarie consentono di sostenere gli squilibri della bilancia commerciale e del bilancio statale, mantenendo lo status quo e le oligarchie al potere. A livello locale le rimesse collettive sostituiscono gli investimenti pubblici nelle spese sociali e anche quelle di carattere infrastrutturale, consentendo al governo di indirizzare le risorse verso altre spese (tra cui quelle militari).

Insomma, il tema migrazioni e sviluppo, pur politicamente corretto, rischia di essere catturato da fini e misure impropri, controproducenti, inefficaci ed inefficienti.

Di conseguenza una efficace governance per lo sviluppo "qui" e "là", deve ripensare i propri obiettivi e paradigmi di azione e di riflessione, anche grazie e attraverso l'approfondimento della conoscenza e del riconoscimento del ruolo dei migranti per lo sviluppo secondo le condizioni dei contesti e le dinamiche in atto. Occorre passare dall'assunzione di sostenere lo sviluppo nei paesi di origine per ridurre i flussi migratori (più sviluppo per meno migrazioni) ad una visione più cosmopolita e realistica, alla valorizzazione dei migranti per lo sviluppo dei paesi di origine così come contestualmente dei paesi di destinazione (una migliore gestione delle migrazioni per più sviluppo⁷). Le migrazioni sono una dato dei processi di globalizzazione. La mobilità deve essere considerata come strutturale nei paesi in via di sviluppo ed emergenti e nei paesi più sviluppati. Il problema è come valorizzarla, nel rispetto dei diritti dell'uomo e dei migranti, facendo quadrare il cerchio tra interessi politici e dinamiche sociali ed economiche contraddittorie e conflittuali. Le politiche su migrazioni e sviluppo devono misurarsi in modo non semplicistico con queste dinamiche, individuando in modo più approfondito i nessi a seconda dei contesti e degli interessi in gioco.

⁷ Si veda a questo proposito la special issue del bollettino CeSPI MigraCtion Europa di Ferruccio Pastore "More development for less migration" or "better migration for more development"? Shifting priorities in the European debate". La tesi del cambio di paradigma è stata quindi ripresa in un seminario organizzato dal International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) nel 2005 e citata nella Comunicazione della Commissione europea sul programma tematico per la cooperazione con i paesi terzi nelle aree delle migrazioni e asilo.

A cura di Sisifo Italia - Ufficio Stampa MIM