NUOVE NARRAZIONI PER LA COOPERAZIONE

actionaid
REALIZZA IL CAMBIAMENTO

QUALE RELAZIONE TRA MIGRAZIONI E SVILUPPO?

Esplorare il nesso oltre le semplificazioni

Raccomandazioni a parlamentari europei/istituzioni europee

- Differenziare le politiche di controllo migratorio dai programmi di cooperazione allo sviluppo, riaffermando la distinzione dei loro rispettivi attori, obiettivi e finalità.
- Investire in ricerca e raccolta dati per costruire un approccio più solido al nesso tra migrazione e sviluppo, in grado di informare politiche e programmi orientati alla massimizzazione dell'impatto positivo delle migrazioni sullo sviluppo
- Fornire percorsi sicuri e regolari per i rifugiati e le rifugiate che cercano protezione in Europa e prevedere opportunità di mobilità umana che consentano ai/lle migranti, sia con competenze di base che elevate, di migrare per scelta, in maniera sicura e regolare.
- Promuovere i canali di ingresso regolari attraverso la concessione di visti per motivi umanitari, di tirocinio e lavoro.
- Vincolare l'approccio dell'*EUTF - Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa* ai principi contenuti nella *Policy Coherence for development* dell'UE, implementando interventi basati sul rispetto, la protezione e la promozione dei diritti umani. Eliminare, inoltre, tutte le condizionalità legate a questi fondi, allineando i progetti alle priorità dei paesi beneficiari e riformare la *governance* favorendo la trasparenza e la partecipazione dei paesi terzi alla gestione del fondo e impedendo che i progetti finanziati limitino la mobilità intra-regionale.
- Sospendere l'accordo UE-Turchia e rivedere la logica dei *migration compact* finalizzandoli allo sviluppo umano e sostenibile e non alla riduzione dei flussi migratori.
- Riguardo all'implementazione del *Multiannual Financial Framework 2021-2027*, l'ammontare finanziario dei programmi che rispettano la definizione di aiuto pubblico allo sviluppo[1] fornita dall'OCSE dovrebbe essere mantenuto al 90% del totale per l'azione esterna. Inoltre, una netta distinzione dovrebbe essere mantenuta tra i programmi destinati alla eradicazione della povertà e al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e le altre aree di intervento di politica estera.

Raccomandazioni ai parlamentari italiani/ governo italiano

- Sviluppare una narrativa positiva delle migrazioni che non si fondi sulla paura, ma sui concetti di solidarietà e sul ruolo positivo del fenomeno migratorio, riaffermando il rispetto della dignità e dei diritti umani.

[1] Si veda la definizione di "aiuto pubblico allo sviluppo" del Comitato di Aiuto allo Sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm

- Investire in ricerca e raccolta dati al fine di costruire un approccio più solido al nesso tra migrazione e sviluppo, in grado di informare politiche e programmi orientati alla massimizzazione dell'impatto positivo delle migrazioni sullo sviluppo
- Prevedere un sistema di monitoraggio e valutazione indipendente per il *Fondo Africa*, istituito con la Legge di bilancio 2017, e garantire di non finanziare attività che violino apertamente i diritti umani, come nel caso della Libia e del Niger, assicurando così la piena attuazione dei principi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e delle linee tracciate dal nuovo *Consenso europeo per lo Sviluppo.*
- Sospendere gli accordi con la Libia e con il Niger e privilegiare, nella stipula di accordi con clausole per il rimpatrio, gli accordi internazionali con normale *iter* di approvazione parlamentare rispetto ad accordi di polizia e agli strumenti di *soft law.*

Overview

L'aumento dei flussi migratori, a livello globale, negli ultimi anni ha riacceso il dibattito sulle cause profonde della migrazioni portando, tra gli altri, l'Unione europea e i suoi Stati membri a **identificare il fenomeno migratorio come un *problema di sviluppo* dei paesi terzi,** riducendo così il nesso *migrazione-sviluppo* a una mera relazione causa-effetto: sostenere lo sviluppo di un paese per fermare le migrazioni.
Questa semplificazione **ha contribuito a giustificare l'utilizzo strumentale delle risorse e delle politiche di cooperazione allo sviluppo per ridurre l'afflusso dei migranti in Europa**.

Cooperazione allo sviluppo e migrazione: un caso di eterogenesi dei fini

Questa logica è preoccupante per diversi motivi.
In primo luogo, lo scopo e l'impatto dell'aiuto allo sviluppo possono subire una distorsione quando vengono assoggettati agli obiettivi dell'agenda politica interna dei paesi donatori (quale, ad esempio, il blocco dei flussi migratori), contraddicendo così i principi stessi dell'efficacia degli aiuti, gli obiettivi di riduzione della povertà affermati all'interno del trattato di Lisbona e il principio generale del "*non lasciare nessuno indietro*" (*leave no one behind*) che guida l'implementazione dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs). L'impatto di tali "distorsioni" di fondi può essere significativo, fino a tradursi anche nel sostegno a governi non democratici che a loro volta utilizzano le risorse ricevute per il controllo delle frontiere anche per scopi di repressione interna[2], con conseguente aumento delle violazioni dei diritti umani e delle violenze inflitte ai migranti che tentano il superamento dei confini e un maggior costo in termini economici e di vite umane per quanti intraprendono il viaggio.
In secondo luogo, per quanto riguarda l'impatto immediato, se è vero che la risposta europea alle crisi umanitarie, l'ingaggio in operazioni di *peacekeeping* e di prevenzione dei conflitti e la Politica di sicurezza e difesa comune possono svolgere un ruolo importante nel mitigare le cause degli spostamenti forzati, nel caso delle migrazioni causate da motivi socio-economici - che rappresentano all'origine una quota significative delle migrazioni africane - la logica di fermare le migrazioni non solo è sbagliata, ma non funziona.

[2] Anne Koch, Annette Weber e Isabelle Werenfels (ed.), Profiters of Migration? Authoritarian States in Africa and European Migration Manaent, SWP, Luglio 2018.

Perché “aiutarli a casa loro” non funziona

La riduzione del nesso migrazioni-sviluppo a una relazione causa-effetto che individua nello sviluppo di un paese la soluzione per fermare le migrazioni si basa, soprattutto nel caso dei migranti cosiddetti “economici”, su un assunto tanto diffuso quanto scorretto, ovvero che siano i più poveri e più affamati i soggetti con la maggiore propensione a migrare mentre, in realtà, u**n maggiore sviluppo costituisce generalmente un fattore di spinta alle migrazioni nel breve termine**, ponendo le persone in condizioni di muoversi proprio grazie alle maggiori risorse a disposizione[3].

@Gonzalo Guajardo/ActionAid

Queste semplificazioni hanno portato a investimenti aggiuntivi e impropri nelle politiche di sviluppo nei paesi di origine al fine di intervenire sulle cosiddette “cause profonde” delle migrazioni.
Un approccio corretto, invece, considera i fenomeni migratori come parte di più ampi processi di sviluppo e di trasformazione strutturale[4]. Concettualizzare le migrazioni come parte di queste trasformazioni significa leggerle come una strategia di adattamento all’ambiente economico che cambia - si pensi, ad esempio, al declino dell’importanza dell’agricoltura rispetto ad altri settori. Da questa prospettiva quello che emerge è che **il vero problema dello sviluppo non sono le migrazioni, bensì le crescenti diseguaglianze tra e interne ai paesi**. La lotta alle diseguaglianze dovrebbe quindi rimanere la priorità delle politiche di sviluppo, massimizzando il potenziale positivo che le migrazioni possono apportare e minimizzandone, allo stesso tempo, i rischi.

---

[3] Jørgen Carling, Cathrine Talleraas, *Root causes and drivers of migration Implications for humanitarian efforts and development cooperation*, p.18.
[4] FAO, *The future Trends of food and challenges*,2016, p.100.

Andare oltre le "cause profonde"

Al fine di superare la logica insita nel nesso *migrazione-sviluppo-sicurezza* veicolato dalle politiche dell'Ue e dei suoi Stati membri, è fondamentale esplorare e ripensare alla relazione che sussiste tra il fenomeno migratorio e lo sviluppo in modo tale da permettere alla cooperazione internazionale di tornare alla propria funzione originaria - e quindi allo sradicamento della povertà e delle diseguaglianze - e di favorire la massimizzazione dell'impatto positivo delle migrazioni sullo sviluppo, riducendo le violazioni di diritti umani e la perdita di vite umane e rendendo la migrazione una scelta ma non un obbligo.
La stessa Commissione europea ha riconosciuto, in un recente studio, che "*..ancora di più che nel passato, lo sviluppo di una visione di lungo termine europea sulle politiche migratorie e di mobilità necessita di essere basata su solide analisi ed evidenze, dati affidabili e comparabili...*"[5]. Non dobbiamo infatti dimenticare che **l'obiettivo delle politiche sulle migrazioni dovrebbe essere quello di fare delle migrazioni una scelta e non una necessità**[6], un'opzione tra le varie a disposizione delle persone per migliorare la loro vita da tutti i punti di vista.

Il Fondo Africa

In continuità con le politiche europee, il governo italiano con la legge n.232/2016 (art. 1 comma 621) ha istituito il *Fondo Africa* che, con una dotazione iniziale di 200 milioni di euro, è nato con l'obiettivo di avviare "*interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie*". Il *Fondo Africa* è il principale strumento di finanziamento dell'EUTF e interessa ben 13 paesi afferenti alle seguenti categorie: paesi d'origine dei flussi migratori; paesi rilevanti nella gestione della rotta mediterranea, nel contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani; e paesi rilevanti per l'attuazione di interventi lungo le rotte migratorie.

Il Fondo Africa è uno strumento ibrido che ha finalità sia di sviluppo che securitarie (vale a dire, di controllo dei flussi migratori). Esso è, inoltre, caratterizzato da scarsa trasparenza, con quote di risorse pubbliche che nel 2017 sono state destinate ad attività per il controllo dei flussi quali: il finanziamento di motovedette; equipaggiamenti militari per il pattugliamento; dispositivi di rafforzamento delle frontiere; creazione di unità di guardia di frontiera. Buona parte degli stanziamenti del 2018 (30 milioni di euro) sono stati invece destinati a interventi volti a combattere le cosiddette cause profonde delle migrazioni senza, tuttavia, seguire una chiara strategia.

Nell'ottica di una cooperazione che miri alla riduzione dei flussi migratori bisogna far rientrare anche il *Memorandum of Understanding* firmato, a febbraio 2017, con la Libia con l'obiettivo di rafforzare il ruolo delle autorità libiche nelle attività di gestione dei flussi migratori e il *Memorandum* siglato con il Niger (a cui è seguito un accordo di cooperazione bilaterale firmato a settembre 2018) che prevede un finanziamento di 50 milioni di euro per istituire unità speciali di controllo delle frontiere e costruire un nuovo centro di accoglienza per migranti.

---

[5] King, R. e Lulle A., Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities, Policy Review, European Commission, 2016, p. 5

[6] "*Migration should be a choice, not a necessity*", è quanto affermato nel 43esimo paragrafo della "New york declaration for refugees and migrants" adottata nel settembre del 2016 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Dimensione europea

Con il lancio della nuova ***Agenda europea sulla migrazione***, a maggio 2015, il tema della condizionalità degli aiuti è divenuto uno dei pilastri della risposta europea alla crisi migratoria.

Un approccio già avanzato con la riforma del GAM nel 2011 (si veda GAMM - Approccio Globale in materia di Migrazione e Mobilità) e divenuto operativo solo nel novembre 2015 con il lancio a La Valletta dell'**EUTF** (*European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa)* - uno strumento finanziario di cooperazione, con budget di 2,5 milioni di euro di cui l'80% proveniente dall'*European Development Fund* (EDF), finalizzato a promuovere lo sviluppo dei paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) nel quadro dell'Accordo di Cotonou.

L'EUTF, nello specifico, è indirizzato a tre aree: Sahel, Corno d'Africa e Nord Africa ed è volto a implementare i nuovi *Partnership Framework* che consistono nell'applicazione di condizionalità nella cooperazione con i paesi terzi nel campo delle migrazioni e nel rafforzamento dell'esternalizzazione delle politiche migratorie europee.

È doveroso soffermarsi anche sul ***Multiannual Financial Framework 2021-2027*** presentato dalla Commissione europea il 2 maggio 2018 che, per quanto riguarda le politiche di cooperazione allo sviluppo prevede la creazione di un unico grande strumento di finanziamento che incorpori i 12 attuali. Tale innovazione, infatti, se da un lato potrebbe portare a una maggiore semplificazione e coerenza tra gli obiettivi di sviluppo, dall'altra desta non poca preoccupazione in quanto la decisione di creare un unico strumento esterno rischia di limitare l'efficacia dell'UE verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile e l'eradicazione della povertà, dal momento che ridurrebbe la differenziazione tra strumenti di politica estera e di cooperazione - e, inoltre, incrementerebbe il rischio di strumentalizzazione degli aiuti allo sviluppo

Marzo 2019

www.narrazionidellacooperazione.it

Contatti: Natalia Lupi, Project Manager, Nuove narrazioni per la cooperazione, natalia.lupi@actionaid.org

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo della Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo. I contenuti di questa pubblicazione sono di esclusiva responsabilità dei partner del progetto AID 011491 “Narrazioni positive della cooperazione: cittadini, società civile e decisori politici si attivano sui territori per costruire un nuovo dibattito pubblico sullo sviluppo sostenibile”, di cui ActionAid è capofila, e non rappresentano necessariamente il punto di vista dell’Agenzia.

www.aics.gov.it - Facebook: agenziaitalianacooperazione

AGENZIA ITALIANA
PER LA COOPERAZIONE
ALLO SVILUPPO

PARTENARIATO

actionaid
REALIZZA IL CAMBIAMENTO

TERRA NUOVA
Centro per il Volontariato • Onlus

helpcode
IL DIRITTO DI ESSERE BAMBINI

CRIC
CENTRO REGIONALE DI INTERVENTO PER LA COOPERAZIONE

amref health africa

ASVIS
Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile

CENTRO PER LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

solidarietà e cooperazione cipsi

colomba
COOPERAZIONE LOMBARDIA

CDC

COP
CONSORZIO ONG PIEMONTESI

ASSOCIAZIONE DI DONNE CONTRO LA VIOLENZA ALLE DONNE
Differenza Donna

fair watch

ISCOS
promosso dalla CISL

januaforum.it
Iniziativa ligure per la promozione di partnership internazionali

MAIS
Movimento Per l'Autosviluppo l'Interscambio e la Solidarietà

MARCHE SOLIDALI
Coordinamento Organizzazioni Marchigiane di Cooperazione e Solidarietà Internazionale

NEXUS
EMILIA ROMAGNA

RE.TE.ONG

tamat

UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA

AOI
COOPERAZIONE E SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE

REGIONE PIEMONTE

REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

REGIONE MARCHE

GENOVA
MORE THAN THIS

Comune di Milano