

Diaspore, sviluppo e inclusione: Note a margine del primo Summit delle Diaspore

di Chiara Cancellario

Il 18 novembre 2017 si è tenuto a Roma il primo Summit Nazionale delle Diaspore. L'evento è arrivato a conclusione di un percorso lungo alcuni mesi in cui diverse organizzazioni di diaspore presenti in Italia, in occasione di incontri territoriali tematici, hanno discusso le modalità di relazione tra Cooperazione Italiana allo Sviluppo e le stesse organizzazioni, al fine di diventare protagoniste delle iniziative di cooperazione allo sviluppo nei paesi di origine. L'azione politica delle diaspore, e la necessità di advocacy presso le istituzioni si è consolidata a seguito del riconoscimento del nesso migrazione-sviluppo come priorità tematica per la Cooperazione nella legge 125/2014. La legge, che ha riformato l'intero sistema della Cooperazione Italiana allo Sviluppo, ha rappresentato un momento di innovazione nel sistema della cooperazione, intesa come strumento di politica estera, e che si richiama ai principi guida contenuti nella Carta delle Nazioni Unite e nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

L'apertura alle associazioni di cittadini stranieri residenti, tradizionalmente impegnate nella cooperazione con i paesi di origine, è una delle innovazioni più rilevanti della legge, insieme al riconoscimento come strumento di policy di quelle che fino a poco tempo fa erano pratiche di co-sviluppo diffuse a livello locale.

Lo scopo dell'articolo è inquadrare il Summit delle Diaspore nel contesto più ampio del dibattito relativo alla migrazione transnazionale, alla governance della migrazione e dei processi di sviluppo e del ruolo delle diaspore nei settori strategici della cooperazione allo sviluppo.

La migrazione è il più importante fattore di cambiamento delle nostre società. Da sempre l'uomo ha sentito l'esigenza di spostarsi per migliorare le proprie condizioni di vita, seguire le proprie ambizioni e fuggire dai pericoli.

Le scienze sociali non possono non considerare i movimenti di popolazione nello studio dei processi politici ed economici, nelle relazioni tra stati ed altri attori internazionali, superando il binomio paese di origine/paese di destinazione per allargare lo sguardo ai paesi interessati dalle rotte, ai confini e alle frontiere.

Parlare di impatto della migrazione vuol dire, tra le altre cose, “misurare” l’effetto che essa ha sullo sviluppo dei territori interessati dai flussi migratori. La relazione tra la migrazione e lo sviluppo è strettissima: infatti la migrazione è causata da una mancanza di sviluppo e, nello stesso tempo, essa è una delle cause principali della crescita di economie e società.

Il migrante diventa così il depositario di un enorme potenziale di cambiamento e crescita non solo nel suo paese di origine, ma in tutti i territori interessati dall’esperienza migratoria.

Parlare di migrazione in senso “globale” e di migrazione come opportunità, s’inserisce nel contesto più ampio degli studi sul “transnazionalismo”.

La “svolta transnazionale” della letteratura accademica sulla migrazione è avvenuta circa vent’anni fa ed ha messo in luce, tramite studi empirici, che riferirsi alla migrazione usando categorie come paese di origine/di destinazione, brain drain/brain gain, migrazione temporanea/permanente non restituisce la complessità del fenomeno e non rispecchia un’analisi reale dell’impatto dei flussi. Si caratterizza, quindi, come un momento di rottura rispetto alla tradizione precedente, basata su un’interpretazione strutturalista del fenomeno migratorio che riconduceva il dibattito su migrazione/sviluppo alle teorie della dipendenza e del sotto-sviluppo.

In riferimento alla migrazione, il concetto di transnazionalismo, ovvero il processo attraverso il quale i migranti e le diaspore «costruiscono e sostengono relazioni sociali multiple»¹ che collegano i contesti di origine e di destinazione, si è affermato per spiegare come lo spazio del migrante sia in realtà fluido e che l’agire transazionale ha la forza, sul lungo periodo, di cambiare le società, le economie e la politica di interi paesi.

Le dinamiche transnazionali riguardano non soltanto aspetti sociali e culturali, ma hanno un’influenza sulle relazioni economiche e istituzionali tra diaspore, paesi di origine, di accoglienza e di transito.

In questi casi, le diaspore sono considerate un importante attore di sviluppo in quanto le attività transnazionali di cui sono protagoniste si realizzano tramite uno scambio di risorse economiche, ma anche attraverso capacità competenze che sono trasmesse sia a livello individuale, sia ad un livello più ampio, tramite il lavoro di organizzazioni, network imprenditoriali e associazioni del terzo settore.

¹ Nina Glick Schiller, Linda Bash, Cristina Szanon Blanc, *From Immigrants to Transmigrants: theorizing transnational migration*, «Anthropological quarterly», 1995, vol. 68 n. 1.

Come afferma Hein de Haas², la mobilità deve essere letta come un fattore essenziale dello sviluppo umano, e contribuisce all'avvio di un circolo virtuoso di cambiamento.

In virtù di questo circolo virtuoso, è l'idea stessa di migrazione che cambia: essa non è più vista come un processo mono-direzionale, ma i concetti "ritorno temporaneo", "migrazioni circolari" diventano il nodo centrale dell'interpretazione delle migrazioni, senza dimenticare però che queste implicazioni positive non possono prescindere dalle condizioni di partenza relative all'integrazione nel contesto di destinazione.

Un'inclusione lavorativa che sia stabile, un permesso di soggiorno regolare e a lungo termine, e i diritti di cittadinanza, garantiscono e facilitano la creazione e il rafforzamento delle dinamiche transnazionali come invio di rimesse, investimenti diretti esteri, progetti di cooperazione allo sviluppo.

Il nesso "migrazione e sviluppo" si articola in questo contesto, ed è stato riconosciuto dalla comunità internazionale come una delle pietre miliari della *governance* delle migrazioni.

Fin dai primi anni novanta le principali organizzazioni internazionali hanno avviato progetti di sviluppo che hanno coinvolto le diaspore, rivolti principalmente alla valorizzazione degli investimenti delle rimesse che ad oggi superano di un terzo la quota totale degli aiuti allo sviluppo. L'Unione europea ha accolto le raccomandazioni della comunità internazionale fin dal 2005, anche tramite misure specifiche e partenariati strategici con i Paesi terzi, finalizzati a rafforzare la dimensione esterna e la cooperazione.

Il *Global Approach to Migration* (2005), infatti, è stato il primo e fondamentale documento attraverso cui il nesso migrazione-sviluppo è diventato uno dei pilastri della politica europea sulla mobilità, in coerenza con le raccomandazioni della comunità internazionale.

Questo ha influenzato in maniera non uniforme gli Stati membri dell'Unione, che hanno dimostrato un interesse comune verso il rafforzamento del ruolo delle diaspore nei processi di cooperazione ma hanno agito in maniera differenziata, sulla base sia di interessi legati alla politica estera, sia alla natura della presenza straniera.

In Italia il processo che ha portato al riconoscimento delle diaspore come attori di sviluppo è arrivato più tardi rispetto ad altri paesi europei, ed è ancora in corso di definizione.

Sicuramente la costante presenza della migrazione nella stampa e nel dibattito politico ha reso il fenomeno uno dei principali argomenti di interesse, polarizzato però sulle questioni relative alla gestione degli arrivi e la lotta alla migrazione irregolare, sullo *ius soli* e sui diritti di cittadinanza.

² Hein De Haas, *Migration and Development, a theoretical perspective*, «International Migration review», 2010, Vol. 44 Issue 1.

Uno spazio minoritario, se non inesistente, lo trovano le realtà dell'imprenditoria e del terzo settore di cui le diaspore sono protagoniste. Inoltre, il ruolo dei cittadini stranieri come attori di cooperazione è poco conosciuto e dibattuto, così come il lavoro della vasta rete di associazionismo migrante.

Nel contesto italiano le iniziative di migrazione e sviluppo si sono attuate principalmente a livello locale tramite il *co-sviluppo*, pratica di cooperazione decentrata che ha come obiettivo la valorizzazione dell'associazionismo migrante nella cooperazione allo sviluppo attraverso specifiche linee di finanziamento riservate a progetti implementati dalle associazioni di migranti.

Come afferma Andrea Stocchiero³, il *co-sviluppo* si è caratterizzato come un insieme di pratiche senza politica: per lungo tempo è mancata infatti una definizione unitaria, nonché una strategia di riferimento nell'implementazione di queste pratiche e questa frammentazione ha anche dato spazio ad un'interpretazione rivolta al ritorno (volontario o forzato) del migrante nel paese d'origine, in un'ottica di inversione dei flussi.

Nella maggior parte dei casi, però, regioni e municipalità hanno interpretato il *co-sviluppo* in linea con le politiche europee, e quindi come un processo di empowerment dei migranti stessi e dei territori a cui gli interventi di cooperazione sono rivolti, in un'ottica "*triple wins*".

Il *co-sviluppo*, infatti, si attua a livello locale tramite bandi ad hoc (bandi di *co-sviluppo*) finalizzati al sostegno di associazioni e organizzazioni di diaspore che vogliono avviare progetti di sviluppo nei paesi di origine.

Tra le autorità locali impegnate nella pubblicazione di bandi di *co-sviluppo*, è possibile citare il Comune di Milano, la regione Toscana e la Provincia di Trento. Inoltre la Cooperazione Italiana ha finanziato il programma MIDA (Migration for Development In Africa) dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e il corso A.Mi.Co. (Associazioni di Migranti per il *Co-sviluppo*), un percorso di formazione specialistica nella progettazione di interventi di cooperazione.

La necessità di mettere "a sistema" le pratiche locali di *co-sviluppo* e riconoscere il ruolo delle associazioni di diaspora nei processi di cooperazione si è affermata con la legge 125/2014, in cui il nesso migrazione/sviluppo è stato individuato come priorità trasversale ai settori di intervento della Cooperazione Italiana. In questo senso, le innovazioni previste dalla legge sono due: per prima cosa, le organizzazioni e le associazioni di diaspora sono interlocutori istituzionali e attori di sviluppo⁴; inoltre, viene ufficializzato il

³ Andrea Stocchiero, *Sei personaggi in cerca d'autore. Il co-sviluppo in Italia, pratiche senza politica*, CESPI Working Paper 60/2009.

⁴ 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 L. 125/2014).

nesso migrazione e sviluppo quale priorità tematica della cooperazione e, di conseguenza, come elemento di politica estera⁵.

Questi elementi, seppur innovativi, non consentono una reale inclusione delle diaspore, in quanto manca una corrispondenza tra i criteri che la legge individua per l'ammissibilità delle organizzazioni nel sistema della cooperazione e la reale condizione delle stesse, che soffrono di difficoltà strutturali che ostacolano il percorso verso un riconoscimento sostanziale.

Questa debolezza è diventata, per le organizzazioni delle diaspore, un'occasione per mettersi in rete e dialogare su una concreta possibilità di influenza, e formulare proposte per rendere operativa la legge 125/14 portando a compimento il proposito del coinvolgimento delle diaspore.

A questo scopo, il Summit si è articolato non come un singolo evento, ma come un percorso nazionale di progressivo *empowerment* delle organizzazioni, che hanno preso consapevolezza del loro ruolo e delle loro necessità. Nel corso del 2017 si sono svolti "incontri territoriali tematici" in diverse città, durante i quali le organizzazioni hanno formulato delle proposte concrete da portare all'attenzione dei *policymakers* discutendo la legge nel merito. Inoltre, gli incontri territoriali sono stati l'occasione di fare rete e di iniziare un percorso di conoscenza reciproca tra le diverse associazioni al fine di creare una "massa critica", capace di ragionare su istanze condivise.

Le raccomandazioni elaborate, e presentate in occasione del Summit di novembre, riguardano la facilitazione del coinvolgimento delle associazioni delle diaspore nella cooperazione allo sviluppo. Le associazioni sono numerose, e agiscono sui territori di origine e di destinazione anche con l'ausilio di fondi pubblici o privati per la cooperazione. Si è notato che la partecipazione ai bandi, benché numerosa, è ostacolata dalla mancanza di una "messa a sistema" delle competenze dei singoli e delle stesse organizzazioni, che non hanno la forza necessaria, per un pieno coinvolgimento.

Tra le proposte formulate dai partecipanti al Summit, al fine di garantire un reciproco avvicinamento, ci sono l'individuazione di requisiti inclusivi nei bandi, la promozione di partenariati con associazioni di migranti, il *granting* e l'introduzione di un rappresentante riconosciuto e legittimato dalle associazioni nelle fasi di programmazione dei bandi di cooperazione, al fine di individuare le priorità e le esigenze delle organizzazioni.

Al di là delle singole raccomandazioni, il Summit delle Diaspore acquista un ruolo fondamentale se si guarda alla modalità attraverso cui esso è istitui-

⁵ «La politica di cooperazione italiana, promuovendo lo sviluppo locale, anche attraverso il ruolo delle comunità di immigrati e le loro relazioni con i Paesi di origine, contribuisce a politiche migratorie condivise con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme europee e internazionali» (art. 2 L. 125/2014).

to ed all'obiettivo finale. Il percorso intrapreso, infatti, è rivolto ad una piena legittimazione delle organizzazioni come interlocutori istituzionali, prospettiva che va oltre un'adesione a progetti e bandi, ma guarda alle diaspore come veri e propri portatori di interesse, e non più come "beneficiari" di fondi o progetti specifici. La diaspora diventa quindi protagonista di un processo di policy, e si impone come un attore capace di portare in contesti istituzionali istanze precise, ribadendo il proprio ruolo di attore transnazionale.

Questo risulta chiaro guardando alla forma dell'organizzazione: il lavoro di *scouting* sul territorio di iniziative ed associazioni, e il dialogo condiviso delle istanze ricalca un modello di intervento che nostro paese non aveva ancora avuto spazio. Il summit si rivela uno strumento di *advocacy* importante, sia perché istituzionalizzato, sia perché capace di coinvolgere direttamente i *policy makers*, presenti al Summit Nazionale come interlocutori diretti.

Inoltre, viene utilizzato per la prima volta in un contesto istituzionale il termine diaspora, invece del termine "migrante" o "immigrato". Questo cambiamento va al di là di una notazione puramente semantica, ma acquista significato perché descrive una condizione ed il tipo di legame che continua ad esistere con il paese d'origine. "Diaspora", infatti, è un termine storicamente legato alla diaspora ebraica e armena, ma che oggi ha assunto un significato più ampio. L'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni definisce la Diaspora come «any people or ethnic population that leave their traditional echini homelands, being dispersed throughout other parts of the world».

Il termine diaspora, quindi, descrive in maniera appropriata le comunità di cittadini stranieri residenti in Europa in quanto mette in luce il legame "transnazionale" con la madrepatria che non è solo legato alla memoria e al mito del ritorno⁶ ma è più intenso, e si articola attraverso le reti e i legami transnazionali che diventano pratiche quotidiane e che influenzano la stessa identità delle comunità.

A partire dalla sua denominazione, quindi, il Summit delle Diaspore costituisce un punto di partenza necessario non solo per un cambiamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo, ma anche per una definizione più vicina alla realtà della presenza straniera in Italia. Sono le migrazioni circolari e le reti transnazionali, infatti, il tassello mancante nella descrizione del fenomeno migratorio. La consapevolezza la natura delle relazioni tra le diaspore e le comunità di origine, dell'impatto sullo sviluppo (economico ed umano), dovrebbero costituire un elemento di analisi per ripensare sia le strategie di inclusione, sia le opportunità crescita dei nostri territori tramite la valorizzazione della presenza straniera.

⁶ James Clifford, *Diasporas, Further Inflections: Toward Ethnographies of the Future*, «Cultural Anthropology», 1994, Vol. 9, n. 3.

Il Summit contribuisce a questa prospettiva attraverso un cambio di paradigma: sono gli stessi cittadini stranieri residenti, infatti, che negoziano le loro istanze, attraverso una partecipazione politica attiva. Includere le diaspore nel dibattito e valorizzarle è una strategia necessaria per avere politiche migratorie sensibili alle reali necessità degli attori e dei territori. Le diaspore hanno dimostrato di essere in grado di saper parlare la lingua del decisore, ed essere interlocutori credibili e consapevoli.