

TRANSNAZIONALISMO E CO-SVILUPPO: ‘ARIA FRITTA’ O CONCETTI UTILI? RIFLESSIONI A PARTIRE DALL’ESPERIENZA DI RICERCA DEL CESPI

Ferruccio Pastore (CeSPI)

*Discussion paper prodotto nell’ambito del progetto: DEVELOPMENT & MIGRATION CIRCUITS
Research, networking and public initiatives to enhance synergies
between migration management and development cooperation*

- Febbraio 2006 -

1. Migrazioni e sviluppo: un rovesciamento di prospettiva o una rinuncia ad agire?

Da anni, ormai, la consapevolezza dell’importanza della dimensione “esterna” della politica migratoria, ai fini di un governo efficace dei flussi – a prescindere dagli obiettivi politici specifici – non fa che crescere. Questo è particolarmente vero in Europa, tanto a livello di singoli Stati, quanto di istituzioni comunitarie¹. La ragione evidente di questa crescita di importanza della dimensione esterna (bilaterale e multilaterale, europea e internazionale) della politica migratoria risiede nella constatazione che un approccio essenzialmente unilaterale non è finora servito a ridurre il *gap* tra le promesse le aspettative e gli obiettivi, da un lato, e dall’altro lato le realizzazioni concrete delle *policy* di settore.

Negli ultimi vent’anni, ma specialmente a partire dall’entrata in vigore del trattato di Amsterdam (1999), l’evoluzione della dimensione esterna delle politiche migratorie europee si è svolta lungo due direttrici. Per un verso, abbiamo assistito a un intenso processo di “esternalizzazione” delle politiche di controllo migratorio. Questa è la tendenza più massiccia e importante, su cui però non ci soffermiamo qui. Per un altro verso, si è intensificata la riflessione scientifica sui rapporti tra

¹ Sull’orientamento dell’Unione europea, vd. da ultimo la Comunicazione della Commissione europea dal titolo *A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*, COM(2005) 491 final, 12 ottobre 2005, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0491en01.pdf.

migrazioni e sviluppo, che ha poi gradualmente stimolato una riflessione politica sulle relazioni tra i due *policy field* corrispondenti.

Il paradigma interpretativo e operativo prevalente in Europa, a proposito dei rapporti tra migrazioni e sviluppo, ha conosciuto nell'arco di pochi anni una profonda evoluzione. All'epoca dell'importante Consiglio europeo straordinario di Tampere (ottobre 1999) – il primo confronto ufficiale tra capi di Stato e di governo su tematiche migratorie nella storia dell'integrazione europea – prevaleva ancora una concezione meccanicistica e ingenua. Una concezione secondo cui l'emigrazione “economica” (distinta da quella “forzata”, provocata da conflitti, persecuzioni o disastri ambientali) sarebbe stata essenzialmente una conseguenza della povertà. Ne derivava il corollario in base a cui la cooperazione allo sviluppo poteva e doveva servire ad affrontare le *root causes* dell'emigrazione, riducendo così la pressione migratoria².

Non è questa la sede per confutare analiticamente questa visione. Ciò che importa qui è sottolineare come, nell'arco di meno di dieci anni, il paradigma su cui si fonda la dimensione esterna della politica migratoria europea – perlomeno a livello retorico e programmatico – si è profondamente trasformato, per non dire rovesciato.

La Comunicazione della Commissione sul rapporto tra migrazioni e sviluppo del settembre 2005³ appare fondata su una precisa consapevolezza della relazione stretta tra mobilità (interna e internazionale) delle persone, e sviluppo socio-economico. In questa nuova prospettiva, l'obiettivo del *linkage* tra politiche migratorie e di cooperazione non è più quello di ridurre la pressione migratoria, ma piuttosto quello di massimizzare l'impatto positivo della migrazioni sui contesti di provenienza e di destinazione.

Questo rovesciamento di prospettiva è frutto di pragmatismo e buon senso, e va quindi salutato positivamente. Occorrono tuttavia attenzione e impegno, per evitare che il nuovo paradigma tradisca le sue ambizioni – spesso condensate nel concetto di co-sviluppo – e si appiattisca in un realismo di basso cabotaggio. Esiste infatti il rischio che un approccio che lega intimamente mobilità e sviluppo si adagi in un sostanziale disimpegno, che rinuncia contemporaneamente a obiettivi ambiziosi di governo della mobilità (concentrandosi solo sulla repressione delle forme più visibili di mobilità clandestina dei “disperati”) e di promozione dello sviluppo, affidandosi alla mano invisibile (o al “piede invisibile”, dovremmo dire) del mercato globale.

I segnali di questo spontaneismo, che si alimenta di sfiducia verso le potenzialità delle politiche pubbliche nella sfera internazionale, si osservano, per esempio, già nelle tendenze – riscontrabili nel dibattito statunitense, ma non solo – a enfatizzare l'importanza delle rimesse, quasi come un alibi per la riduzione dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Se quanto siamo venuti dicendo sin qui è vero, la domanda-chiave allora diventa: “la mobilità internazionale genera sviluppo da sola, oppure va sorretta, indirizzata, valorizzata e aiutata con politiche adeguate? E, se è così, quali sono queste politiche?”

2. Si può misurare il co-sviluppo? Un'impresa necessaria ma proibitiva

Nel tentativo di rispondere alla domanda posta sopra (“la mobilità internazionale genera sviluppo da sola, oppure va sorretta, indirizzata, valorizzata e aiutata con politiche adeguate?”), evidentemente

² Per una critica, rinviamo a F. Pastore, “More development for less migration” or “better migration for more development”? *Shifting priorities in the European debate*, numero speciale bollettino MigraCtion Europa, Centro Studi di Politica Internazionale, dicembre 2003, <http://www.cespi.it/bollMigraction/MigSpecial3.PDF>.

³ *Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti*, COM(2005) 390 def., 1 settembre 2005, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0390it01.doc.

essenziale per i diversi livelli di elaborazione delle politiche in materia migratoria, ci si scontra con una drammatica carenza di dati solidi e di informazioni attendibili.

Volendo rifarsi a una nota concettualizzazione, utilizzata tra gli altri da Phil Martin⁴, dei tre flussi che determinano sostanzialmente l'impatto delle migrazioni sullo sviluppo dei contesti di origine – cioè i *reclutamenti* di lavoratori, i *ritorni* e le *rimesse* (le tre R, nel linguaggio di Martin) – nessuno è misurabile con sufficiente accuratezza a livello internazionale.

I reclutamenti effettuati sul mercato del lavoro internazionale sommerso sono una grandezza stimabile solo con grande approssimazione. I ritorni di migranti sono un fenomeno tanto massiccio quanto misterioso e sottovalutato a tutti i livelli istituzionali. Le rimesse sono un flusso di estrema complessità e varietà, sulla cui composizione, consistenza e destinazione sappiamo ancora troppo poco.

Per quanto riguarda in particolare questa ultima dimensione, il *boom* travolgente di attenzione degli ultimi anni ha per oggetto quasi esclusivo le rimesse finanziarie, con l'obiettivo troppo limitato di canalizzare il più rapidamente possibile il massimo possibile di un oceano di transazioni informali, nella rete ancora troppo poco versatile delle istituzioni finanziarie formali. Questa impostazione, riduttiva e rigidamente funzionalistica, del dibattito e del *policy-making* internazionale in materia di rimesse, rischia di non cogliere o addirittura di distorcere un fenomeno di ben altra complessità.

Fintantoché le 3 R non saranno misurabili e monitorabili con maggiore accuratezza e tempestività, “misurare il co-sviluppo” rimarrà un compito proibitivo. Non per questo, però, si tratta di un compito meno necessario.

La spinta politica per l'adozione di approcci innovativi (non solo securitari e/o fondati su un sostanziale *laissez-faire*) verso le migrazioni internazionali sta crescendo. Sia nei paesi di destinazione, da parte di un'opinione pubblica forse (in parte, almeno) più sensibile di un tempo ai diritti dei migranti e da parte di sistemi economici che chiedono maggiore selettività nelle procedure di ammissione. Ma, la richiesta di approcci innovativi si constata anche in molti paesi di origine e di transito, dove la miscela – spesso arbitraria e imprevedibile – di repressione, corruzione e lassismo genera i costi sociali e politici più elevati.

Ma, la elaborazione di politiche innovative in materia migratoria esige assolutamente una maggior chiarezza e profondità di conoscenze in merito al rapporto tra migrazioni e sviluppo, e in particolare alla consistenza reale degli *effetti di co-sviluppo* che la mobilità dei lavoratori genera sui contesti di partenza.

Nella carenza degli indicatori quantitativi aggregati, ai fini della misurazione e del monitoraggio di tali effetti di co-sviluppo è essenziale la ricerca empirica, anche di natura qualitativa, condotta su specifici circuiti migratori. Questo è un tipo di attività a cui il CeSPI si dedica da un decennio, con risultati eterogenei, di cui però ora si può forse tentare un primo bilancio.

3. I migranti come “agenti di co-sviluppo” e gli ostacoli a un transnazionalismo attivo

Negli ultimi anni, la ricerca del CeSPI si è rivolta, in buona parte, a testare un'ipotesi diventata “di moda” nel dibattito internazionale. Ossia l'ipotesi che strategie pubbliche mirate e adeguate (da parte di istituzioni nazionali, così come di organizzazioni internazionali e non governative) possano accrescere l'impatto positivo della migrazione in termini di (co-)sviluppo, in particolare valorizzando il ruolo dei migranti stessi, come agenti primari, essenziali e privilegiati di tale co-sviluppo.

⁴ Per una sintesi recente, vd. P. L. Martin, *Migration*, in B. Lomborg (a cura di), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge University Press, 2004, p. 443-477.

Questa idea-guida si è diffusa rapidamente, anche in assenza di riscontri empirici sufficientemente solidi ed estesi, in una comunità internazionale, e in certi contesti politici nazionali, bisognosi di idee e approcci nuovi. La ricerca di una ragion d'essere strategica (e di fonti di finanziamento) da parte di organizzazioni internazionali e altri soggetti (compresi numerosi enti di ricerca) ha certamente contribuito alla diffusione di questo nuovo paradigma operativo.

Oggi, anche a seguito della crescita di investimenti nella dimensione esterna e non strettamente securitaria della politica migratoria (per quanto riguarda l'Europa, il riferimento è alla dinamica politica accelerata innescata dai tragici fatti di Ceuta e Melilla, tra la fine di agosto e l'inizio di settembre 2005)⁵, deve aprirsi una fase di maggiore approfondimento. L'infatuazione generica per concetti affascinanti ma ancora vaghi – come “co-sviluppo” e “ruolo attivo delle diaspore” – rischia di diventare controproducente. Per salvare il nucleo di pragmatismo e progresso insito in quei concetti, è indispensabile sottoporli ora a un severo test di validità e praticabilità.

Dalle ricerche svolte dal CeSPI nel corso dell'ultimo decennio, ci vengono alcune lezioni, non tutte incoraggianti ma – crediamo – preziose. In particolare, nei nostri studi *policy-oriented* finalizzati a individuare forme di transnazionalismo attivo e politiche utili a promuoverlo, incentivarlo e valorizzarlo, ci siamo imbattuti in molti casi deludenti e in seri ostacoli strutturali all'emergere di un autentico protagonismo transnazionale dei migranti. Proviamo a elencare brevemente quelli che si paiono gli ostacoli principali.

- a) La tentazione dell'assimilazione. Mantenere legami transnazionali stretti e vitali può essere una necessità e un vantaggio, ma è certamente una fatica. Molti migranti – soprattutto in un paese dove le comunità immigrate sono relativamente deboli, disperse e poco coese, come l'Italia – preferiscono puntare tutto sull'integrazione, o addirittura sull'assimilazione (come sembra per esempio avvenire, relativamente spesso, tra gli albanesi⁶), lasciando seccare pian piano i legami con la madrepatria. Una manifestazione tipica di questa tentazione dell'assimilazione, che certo non favorisce il transnazionalismo attivo, è la scarsa propensione, riscontrabile presso molte comunità immigrate in Italia, a rendersi visibili e riconoscibili mediante forme di associazionismo etnico. Rovesciare questa umanissima propensione all'assimilazione (o semplicemente al “basso profilo”) con incentivi troppo forti, rischia di indurre un transnazionalismo opportunistico (o addirittura avventuristico), superficiale, non sorretto da sufficiente competenza e consapevolezza.
- b) La sfiducia verso i contesti di origine. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, la rete dei legami transnazionali sembra sopravvivere all'integrazione (che anzi, in molti casi, pare esserne addirittura facilitata). Ma spesso questa rete di rapporti transnazionali non è altro che il frutto meccanico della persistenza delle relazioni familiari, sociali ed economiche preesistenti. E' questo un transnazionalismo conservativo, passivo, in cui non si riscontra un investimento consapevole del capitale umano e finanziario accumulato con la migrazione in progetti (siano essi di natura individuale, umanitaria, politica o imprenditoriale) nel paese di origine. Uno dei fattori principali che scoraggiano un transnazionalismo più attivo, in particolare in campo economico, ma non solo è la *sfiducia radicata* (talvolta pregiudiziale e quasi congenita, talaltra

⁵ Tra la fine di agosto e l'inizio di ottobre, a più riprese, le frontiere esterne dell'Unione Europea, intorno alle *enclave* di Ceuta e Melilla in territorio marocchino (unici tratti di frontiera esterna dell'Unione europea con l'Africa), sono state assaltate da migliaia di migranti sub-sahariani disarmati e disperati. Si sono registrate centinaia di feriti e diversi morti (5 nella sola giornata del 29 settembre, intorno al muro che cinge Ceuta), alcuni calpestati, altri colpiti da proiettili di provenienza incerta. Che venissero da armi della *Gendarmerie* marocchina (come sembra più probabile) o della *Guardia Civil* spagnola, si è trattato comunque di proiettili sparati da agenti incaricati di proteggere il confine del nostro spazio di benessere e libera circolazione. È la prima volta dalla seconda guerra mondiale che si uccide per difendere la frontiera europea; in questo caso, però, il “nemico” era senz'armi.

⁶ Cfr. per es. V. Romania, *Farsi passare per italiani. Strategie di mimetismo sociale*, Carocci, Roma, 2004.

frutto consapevole di esperienze concrete) verso le prospettive di sviluppo del contesto di origine. Un esempio di questa dinamica è fornito dalla sfiducia dei migranti romeni nella possibilità di avviare imprese redditizie in un contesto economico poco competitivo e ancora largamente dominato da oligarchie pre-transizione quale quello romeno⁷.

c) La diffidenza dei poteri costituiti. Un altro ostacolo strutturale, che emerge con estrema evidenza da tutte le nostre ricerche, è rappresentato dalla diffidenza dei poteri pubblici – tanto quelli dello stato di origine quanto del paese di destinazione – verso la figura e il ruolo dei migranti transnazionali. Anche in epoca di intensa globalizzazione, la cultura politica dominante rimane ovunque impregnata dei miti di esclusività dell'appartenenza caratteristici dell'età moderna. Malgrado tendenze evolutive importanti (come quella verso la progressiva apertura di molti ordinamenti giuridici europei – e non solo – verso la doppia cittadinanza) norme e apparati rimangono modellati sulla figura del soggetto stanziale, sia esso un cittadino nativo o un individuo definitivamente em/im/migrato. Le difficoltà giuridiche, burocratiche e politiche frapposte alla mobilità circolare e al transnazionalismo attivo rimangono tra gli ostacoli principali a un dispiegarsi più pieno di processi di co-sviluppo. Questo risulta con estrema evidenza da numerose indagini sul campo condotte dal CeSPI, tra cui ricordiamo, a titolo di esempio, le ricerche svolte sui circuiti migratori tra l'Egitto e l'Italia⁸.

4. Il compito della politica: favorire la nascita di contesti propizi al transnazionalismo attivo

Il radicamento e la consistenza degli ostacoli strutturali che abbiamo appena richiamato non devono indurre a buttare via il bambino del transnazionalismo attivo con l'acqua sporca della facile retorica sul "ruolo dei migranti come agenti di co-sviluppo".

Per elaborare approcci davvero innovativi nella gestione del *linkage* migrazione-sviluppo, è però necessario procedere non solo con passione e fiducia, ma anche con rigore. Ignorare i *caveat* che ci vengono dalla ricerca empirica – per quanto di portata spesso limitata, data la carenza di risorse disponibili per la ricerca in questo campo cruciale – sarebbe irresponsabile. Insistere in strategie di co-sviluppo quando i primi carotaggi effettuati danno risultati poco incoraggianti rischia di produrre solo un cattivo utilizzo di denaro pubblico, delegittimando l'intero approccio e scoraggiando ulteriore innovazione.

Questo non vuol dire, ovviamente, che si debba rinunciare a politiche di *empowerment* dei migranti e di valorizzazione della mobilità. Al contrario, la consapevolezza degli ostacoli deve indurre a progettare queste politiche in forma ancora più ambiziosa e strutturata.

Poiché, se c'è una lezione che emerge con chiarezza dalle nostre ricerche, è che il mondo è progettato per gli stanziali, cioè per chi non emigra, o per chi si stabilisce altrove in maniera definitiva. Le regole giuridiche, gli apparati burocratici, i sistemi creditizi, le reti dei trasporti, e così via, non sono originariamente pensati per persone con appartenenza doppia o plurima, e con *pattern* esistenziali caratterizzati da una forte e persistente mobilità.

Se questa, nonostante alcune incoraggianti novità di segno diverso, rimane la realtà prevalente, per liberare il potenziale di co-sviluppo insito nella migrazione, occorrono interventi comprensivi e strutturali, che promuovano la nascita di contesti normativi, infrastrutturali, creditizi, culturali e

⁷ Vd. P. Cingolani, F. Piperno, "Il prossimo anno, a casa". *Radicamento, rientro e percorsi translocali: il caso delle reti migratorie Marginea-Torino e Focșani-Roma*, Working Paper CeSPI (con Fieri), novembre 2005, <http://www.cespi.it/migration2/PAPERS/1-Romania-retimigratorie.pdf>.

⁸ L. Coslovi, P. Mezzetti, L. Pozzoli, A. Stocchiero, *Gli egiziani in Italia. Tre casi studio: Roma, Milano, Emilia Romagna*, e S. Ceschi, L. Coslovi, M. Mora, A. Stocchiero, *La cooperazione della diaspora egiziana con la madrepatria: transnazionalismo e catene migratorie fra contesti locali*; entrambi sono rapporti di ricerche condotte nel 2004-5 dal CeSPI, disponibili alla pagina <http://www.cespi.it/migration2/papers.htm>.

politici, propizi a un transnazionalismo attivo. Occorrono politiche dei visti *mobility-friendly*; occorre una diffusione massiccia di pratiche di *migrant banking*⁹ e di una mentalità creditizia (più in generale, economica) corrispondente; servono investimenti e liberalizzazioni nelle reti di telecomunicazione dei paesi in transizione e in via di sviluppo; servono reti infrastrutturali di trasporto più estese e democratiche. Ma non basta: sono anche indispensabili regole aperte in materia di accesso alla cittadinanza e di conservazione della doppia cittadinanza. Sono necessarie politiche severe di lotta alla corruzione amministrativa ed economica, di cui i migranti sono spesso le prime vittime. Serve una forte valorizzazione culturale del meticcio e della mobilità. Per mettere i migranti al centro dello sviluppo internazionale, insomma, ci vuole una rivoluzione.

⁹ Sul rapporto tra migranti e banche, vd. S. Ceschi e J.L. Rhi-Sausi, *Banche italiane e clientela immigrata. Rimesse, risparmio e credito: le iniziative in atto e le prospettive di crescita*, Bancaria Editrice, Roma, 2004. Alcuni risultati della fase successiva della ricerca del CeSPI, tuttora in corso, sono stati presentati al convegno su “Migranti, credito e sviluppo locale”, Comune di Roma e Banca di Credito Cooperativo di Roma, 22 novembre 2005; vd. in particolare la relazione di J.L. Rhi-Sausi alla pagina <http://www.cespi.it/Rhi-Sausi%2022.11.05.ppt>.