

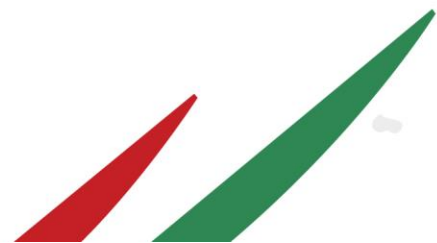
MIGRATION TRENDS & COMMON STRATEGIES

LESSONS FROM THE FIELD



1° REGIONAL WORKSHOP
30 SEPTEMBER – 2 OCTOBER 2019

DAKAR
PROCEEDINGS



I. GIORNO 1 – Apertura dei lavori, presentazioni AICS, ospiti esterni

I discorsi di apertura di Pietro Pipi, Alessandra Piermattei e Vincenzo Racalbutto¹ hanno dato avvio ai lavori del seminario, fornendo un quadro analitico e descrittivo dell'evoluzione dell'azione di AICS in ambito migratorio, delineando le ragioni soggiacenti la collocazione di tale tematica all'interno dell'Ufficio III. È stato sottolineato quanto il settore Migrazione e Sviluppo sia tra quelli di maggiore crescita in termini di elaborazione ed esposizione esterna di AICS. Sono state quindi ripercorse le tappe che hanno portato al seminario di Dakar, in termini organizzativi e concettuali, e alla necessità di convogliare tale esercizio alla predisposizione di Linee Guida operative AICS in tema Migrazione e Sviluppo. Analisi approfondita è stata dedicata al quadro teorico e operativo all'interno dei quali si struttura l'azione di AICS² e relativamente alla definizione di *migration programming* all'interno dei *purpose code* OCSE-DAC e dell'opportunità di considerare la tematica migratoria quale settore specifico di intervento o piuttosto come un ambito di intervento trasversale. A tale analisi è seguita una riflessione sulla struttura di governance interna di cui l'AICS attualmente dispone relativamente ai programmi migratori; tale struttura, limitata nelle risorse, trarrebbe notevole vantaggio dalla predisposizione di una rete di risorse periferiche sostenuta da *focal point* regionali delle Sedi estere.

È seguita la presentazione, di AICS Khartoum, delle **modalità, obiettivi, agenda del seminario** e una rassegna dei **documenti preparatori** che hanno informato l'organizzazione e la concettualizzazione del seminario. Nello specifico, sono stati esaminati:

<i>Matrice Programmi</i>	Foglio di calcolo in cui sono stati raccolti tutti i progetti in corso, in programmazione o recentemente conclusi, classificati e analizzati sulla base dei seguenti fattori: paesi e regioni d'intervento, canale AICS, categoria di finanziamento e tipologia di iniziativa, durata e budget, <i>purpose code</i> OCSE-DAC (15136, 15190, 24050, 72010, 93010), settore specifico d'intervento, numero e categoria di beneficiari. La matrice si è dimostrata particolarmente utile a focalizzare e dimensionare diversi aspetti di rilievo dell'azione di AICS in ambito migratorio, quali ad esempio l'intensità dei finanziamenti ad AICS provenienti dall'EU Trust Fund e dal Fondo Africa (DGIT) - rispettivamente pari a 123,5 e 16,8 M EUR – e la prevalenza di alcune categorie OCSE-DAC (15190 – <i>facilitare migrazioni sicure, ordinate e regolari</i> ; 72010 - <i>assistenza a rifugiati, sfollati interni e comunità affette da crisi umanitarie</i>).
<i>Profili paese</i>	Sono stati predisposti ventiquattro schede analitiche relative ai principali paesi d'intervento di AICS in Africa sotto il profilo migratorio. I profili paese sono strutturati a partire da un'analisi di contesto complessiva, dettagliata relativamente alle principali dinamiche migratorie, trend, rotte e implicazioni in termini umanitari; analisi del quadro legale internazionale e nazionale; rassegna dei principali programmi e meccanismi di coordinamento internazionale in essere e una descrizione sintetica dell'azione di AICS nel paese e strategia d'intervento connessa – le schede contengono inoltre una breve rassegna della letteratura settoriale esistente, funzionale ad un maggiore livello di approfondimento.

¹ Rispettivamente: Dirigente AICS Roma, Capo Ufficio III-VI, Titolare Sede Estera AICS Dakar e Titolare Sede Estera AICS Khartoum.

² EU Trust Fund, Joint Programming Europeo, Fondo per l'Africa-DGIT, Global Compact for Migration, Global Compact for Refugees e iniziative quali: Summit Nazionale delle Diaspore, Cinemarena, Redemption Song

<i>Databank</i>	<p>È stato presentato un <i>databank</i> che permette di estrarre ed elaborare dati provenienti da banche dati complesse, quali: UNHCR Population Statistics, UNDESA International Migrant Stock, IDMC - International Displacement Data, classificazione operata dal Dipartimento di Stato americano in materia di traffico di esseri umani, principali trattati, convenzioni e strumenti internazionali in materia di protezione di sfollati, rifugiati, richiedenti asilo e lavoratori migranti. Tali database permettono di confrontare e aggregare dati, in maniera immediata, della totalità dei paesi analizzati. Allegate al presente documento, alcune estrazioni della banca dati.</p>
<i>Strumenti</i>	<p>Il lavoro preparatorio al <i>workshop</i> di Dakar, che ha permesso l'elaborazione congiunta di tali documenti, si è avvalso di alcuni strumenti e altri sono stati delineati durante i lavori del <i>workshop</i> stesso.</p> <p>Copia integrale dei documenti preparatori qui descritti si trova su una cartella cloud - credenziali d'accesso saranno trasmesse durante il processo di peer review per le vie brevi. I contenuti sono inoltre accessibili attraverso enebox nella cartella condivisa "Linee Guida Migrazione-Sviluppo_AICS" che si trova all'interno della cartella AICS Khartoum. Accesso a tale cartella sarà garantito a quanti ne faranno richiesta, che sarà trasmessa ai colleghi di Servizi ICT.</p> <p>Durante i lavori del workshop è stata avanzata la proposta di utilizzare, in forma pilota, alcuni software che faciliterebbero il lavoro congiunto di redazione delle Linee Guida. In particolare, sono stati menzionati Slack – <i>team collaboration software</i> tra i più utilizzati al mondo – e Zotero – programma di gestione dei riferimenti bibliografici e delle fonti.</p>

Sono seguite le **presentazioni delle Sedi estere** presenti e di AICS Cairo in remoto. Nella mattinata del secondo giorno si è dedicato un approfondimento specifico al contesto libico, alla luce della particolare importanza che ricopre nelle dinamiche migratorie dell'intero sub-continente e in Italia. Le Sedi hanno fornito un quadro complessivo dei rispettivi paesi di competenza concentrando l'analisi sulle specificità dei contesti d'intervento in ottica regionale piuttosto che strettamente nazionale. Sono stati esaminati gli aspetti caratterizzanti gli scenari migratori regionali, anche esaminando l'azione in tale ambito dei principali attori locali e internazionali e approfondendo l'azione settoriale di AICS, delineandone criticità e buone prassi.

Tra i principali elementi su cui l'analisi dei partecipanti si è maggiormente concentrata ed allineata:

- ♦ Imperniare la progettualità in ambito migratorio su un approccio olistico, che enfatizzi trasversalità, multidimensionalità e dimensione transfrontaliera;
- ♦ Non slegare l'analisi dei flussi stagionali, interni (urbano-rurale e viceversa) e regionali verso i paesi limitrofi, dai processi migratori di più ampio raggio. La problematica di come assorbire flussi migratori interni o regionali è altrettanto attuale per la discussione sui flussi migratori all'interno del continente africano. È noto che la popolazione suburbana residente in prossimità di grandi città vive spesso seguendo i criteri della vita rurale. Tale aspetto è fonte di criticità per il funzionamento delle zone urbane e periurbane, per l'integrazione delle popolazioni nel tessuto urbano, per la pianificazione e la progettazione anche nell'ambito di fornitura di servizi di base;
- ♦ L'analisi degli scenari d'intervento deve necessariamente costituire elemento centrale e fondante per definire programmazione e azioni connesse. La comprensione delle specificità dei contesti, indipendentemente dall'agenda politica permette di depoliticizzare gli interventi e ottimizzarne l'efficacia.

In tal senso predisporre una mappatura esaustiva di attori e programmi in ambito migratorio è imprescindibile per il posizionamento di AICS e creare una specificità nell'azione dell'Agenzia;

- ♦ Fondare l'azione di AICS attorno alla tutela dei diritti umani di migranti e popolazioni sfollate;
- ♦ Porre rilievo sulla narrazione costruita attorno ai fenomeni migratori e alla loro percezione, anche per quanto attiene i programmi di sensibilizzazione;
- ♦ Riconosciuto il ruolo di comune denominatore della crescita demografica nella programmazione di ambito migratorio;
- ♦ Esigenza di rafforzare grado di allineamento e concertazione dell'azione programmatica di AICS tra i diversi paesi d'intervento facilitando un posizionamento uniforme.

I lavori del primo giorno sono proseguiti con la **sessione aperta agli ospiti esterni**. Sono intervenuti: Clarisse Dubois Liautaud (Programme Manager del Trust Fund UE in Senegal), Emanuela Muscarà (Regional Programme Coordination Officer, IOM), Katja Rytönen (Regional Protection Officer, UNHCR), Fabrice Fretz (Migration and Development Regional Counsellor, Cooperazione Svizzera), Karoung Camarà (Presidente dell'ONG Reseau Ndaari). Tale partecipazione ha permesso di collocare i lavori del seminario nel quadro della più ampia programmazione, nazionale ed internazionale, in ambito migratorio e, contestualmente, dare visibilità all'esercizio di adozione di Linee Guida settoriali AICS.

Clarisse Dubois Liautaud | Delegazione Europea

È stato illustrato il quadro strategico dell'*EU Trust Fund for Africa*³, fondato su quattro obiettivi strategici, tre macro-aree d'intervento (figura 2) e direttamente connessi alle priorità espresse durante il Summit della Valletta del novembre 2015 (figura 1). Liautaud ha esposto gli obiettivi specifici del TF in Senegal, tra i quali: accesso ai servizi di base; inserimento professionale, creazione di possibilità lavorative e di opportunità di formazione; prevenzione dell'estremismo violento, promozione dello stato di diritto e di governance dei flussi; ritorno, reintegrazione e protezione dei migranti; supporto del G5 Sahel nella stabilizzazione regionale.

QUADRO STRATEGICO EUTF		
Valletta Action Plan Priorities	EUTF Strategic Objectives	EUTF Operational Windows
1. Development benefits of migration and addressing root causes of irregular migration and forced displacement	SO 1. Greater economic and employment opportunities	📍 Sahel and Lake Chad (1.86 bn €)
2. Legal migration and mobility	SO 2. Strengthening resilience of communities	📍 Horn of Africa (1.4 bn €)
3. Protection and asylum	SO 3. Improved migration management	📍 North of Africa (647 M €)
4. Prevention of and fight against irregular migration, migrant smuggling and trafficking in human beings	SO 4. Improved governance and conflict prevention	
5. Return, readmission and reintegration		

Figura 1

³ *The European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*

EUTF OPERATIONAL WINDOWS AND SPECIFIC OBJECTIVES

Sahel and Lake Chad	Horn of Africa	North of Africa
<ul style="list-style-type: none"> I. Prevent irregular migration and forced displacement and facilitate better migration management and returns II. To build a comprehensive approach for stability, security and resilience 	<ul style="list-style-type: none"> I. To improve the management of refugees in the region by increasing their protection and supporting their long-term development needs II. To prevent and fight trafficking in human beings and migrant smuggling III. To increase stability in peripheral areas 	<ul style="list-style-type: none"> I. Improve migration governance including through the progressive establishment of rights-based migration systems, notably legislative, institutional and regulatory frameworks II. Advancing mutually beneficial legal migration and mobility III. Ensuring protection for those in need IV. Addressing the drivers of irregular migration V. Improving information and the protection of vulnerable migrants along the migratory route

Figura 2

Emanuela Muscarà | IOM

La presentazione IOM si è concentrata sulla *EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration* che costituisce la più ampia collaborazione tra IOM e l'Unione Europea: 26 paesi d'intervento, budget complessivo superiore a 200 milioni di Euro, sei aree d'intervento strategico (protezione, reintegrazione, gestione dati, sensibilizzazione, stabilizzazione comunitaria, *institutional capacity building*) - l'ampiezza del programma ha permesso ad IOM di aprire diversi uffici nella regione.

Di rilevante interesse, anche per l'azione di AICS, la discussione circa il concetto di *'reintegro sostenibile'* introdotto da IOM. Attraverso meccanismi di *engagement* partecipativo delle comunità, IOM mira a mitigare le tensioni comunitarie in alcuni casi esacerbate dai fenomeni migratori. Il ritorno assistito viene strettamente connesso ai piani di sviluppo locale esistenti in modo da capitalizzare i benefici legati alla reintegrazione e sostenere i migranti di ritorno a diventare membri più attivi della comunità, costituendo un valore aggiunto alla vita economica e sociale della comunità. Tra gli aspetti presi in considerazione per tale tipologia di reintegro: collaborazione con le autorità locali per concordare gli elementi costituenti il processo di reintegro; accoglienza all'aeroporto con la collaborazione dei ministeri; reinserimento sociale; sostegno psicosociale; istituzione di partenariati e meccanismi di *referencement*.

Katja Rytönen | UNHCR

UNHCR ha concentrato l'attenzione attorno alle difficoltà poste dalla natura mista dei flussi migratori che interessano i paesi di competenza dell'ufficio regionale UNHCR di Dakar. La strategia regionale è strettamente dipendente da tali dinamiche e prevede pertanto: il rafforzamento dei partenariati con IOM e UNICEF per quanto attiene i meccanismi di identificazione e riferimento (specie per le vittime di tratta), con la Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa per la mappatura cartografica dell'accesso ai servizi nei paesi ECOWAS; consolidamento dei meccanismi di protezione per le popolazioni vulnerabili che

ricadono all'interno del mandato UNHCR; collegare la strategia di risposta alle situazioni emergenziali con interventi di lungo termine e che possano facilitare il conseguimento di *durable solutions* per le popolazioni sfollate.

Fabrice Fretz | Cooperazione Svizzera

Fretz ha illustrato l'approccio complessivo della Cooperazione Svizzera alla programmazione di sviluppo in ambito migratorio e al modello di governance interna adottato. A tal proposito, i programmi migratori costituiscono una divisione tematica all'interno dell'Agenzia di Cooperazione (SDC) strutturata su tre macro-obiettivi: *(i)* rafforzamento del dialogo politico internazionale circa il nesso migrazione-sviluppo; *(ii)* realizzazione di programmi innovativi che coinvolgano attivamente le diaspore, in particolar modo per quanto riguarda le migrazioni economiche; *(iii)* sostenere l'agenda politica svizzera in ambito migratorio e trasmetterne il focus sullo sviluppo. Tali macro-obiettivi sono stati quindi approfonditi a partire dalla strategia regionale fondata su: promozione dell'integrazione regionale agevolando la libera circolazione e la mobilità dei lavoratori migranti (vd. collaborazione con ILO e ECOWAS sui diritti dei lavoratori stagionali); supporto ai governi dell'Africa occidentale nella gestione dei flussi migratori a livello nazionale e transnazionale; contribuire a migliorare l'assistenza ai minori migranti secondo gli standard dell'ECOWAS. Da tale impostazione strategica emerge la centralità ricoperta dal nesso migrazione-sviluppo e della migrazione legata al lavoro che costituiscono il focus tematico sul quale la Cooperazione Svizzera collabora con organizzazioni internazionali, ONG ed entità regionali come IGAD ed ECOWAS.

Karoung Camarà | Reseau Ndaari

L'intervento ha permesso un confronto diretto con una delle maggiori organizzazioni della diaspora senegalese; Reseau Ndaari che associa espatriati senegalesi di ritorno interessati ad investire in Senegal. A tal fine l'organizzazione offre supporto legale e amministrativo, ricerca finanziamenti, coordina una piattaforma di scambio di informazioni ed expertise tra migranti di ritorno e organizza eventi e opportunità di formazione tecnica nell'ottica di rafforzare il potere d'azione dei membri e renderli attori significativi di sviluppo. Parallelamente conduce programmi di sensibilizzazione circa i rischi dell'immigrazione clandestina, favorisce il percorso di potenziali migranti di ritorno sostenendoli nell'avvio di attività imprenditoriali. Il Reseau consta attualmente di oltre 250 membri in Senegal e nei paesi di principale destinazione dei migranti senegalesi (Francia, Italia, Spagna, Germania, Tunisia, Marocco, Canada, Stati Uniti...).

II. GIORNO 2 – Gruppi di lavoro e ambiti tematici

In seguito al momento di approfondimento dello scenario libico, che ha aperto i lavori del secondo giorno, **l'Ufficio III** ha tracciato un **quadro complessivo della programmazione** in ambito migratorio di AICS offrendo una descrizione del quadro teorico che ne informa l'azione.

AICS definisce le migrazioni come sostenibili ove:

- ♦ I flussi siano un'opportunità e un fattore positivo di crescita economica e di sviluppo sociale;
- ♦ La migrazione sia parte di strategie politiche, sociali e culturali integrate che possano condurre a relazioni vantaggiose tra i paesi di destinazione, di transito e di origine;
- ♦ La migrazione regolare e governata riduca costi economici, tensioni sociali e perdite umane.

Tale impostazione è riflessa anche nello studio, promosso da AICS e realizzato in collaborazione con l'Università di Tor Vergata, *“Verso una migrazione sostenibile. Interventi nei paesi di origine”*⁴.

L'attuale strutturazione di AICS Roma in merito alla tematica migratoria prevede il coinvolgimento di diversi Uffici, in misura proporzionale alle diverse competenze. Nello specifico:

- ♦ **Ufficio III** (*Opportunità e sviluppo economico*) - All'interno del quale ricade la tematica *Migrazione e Sviluppo* nel suo complesso – supervisione di circa 50 iniziative (~70 M EUR) tra cui *Summit Nazionale delle Diaspore*, *CinemArena*, *Redemption Song*, cura dei rapporti con ufficio Mediterraneo IOM, elaborazione e commissione di studi e ricerche, mantenimento relazioni con reti formali ed informali in ambito EU e NU;
- ♦ **Ufficio VII** (*Emergenza e Stati fragili*) - Coinvolto particolarmente nei progetti di assistenza umanitaria a popolazioni sfollate;
- ♦ **Ufficio I** (*Programmazione*) – Detiene la gestione dei fondi di cooperazione delegata provenienti dall'EUTF;
- ♦ **Ufficio II** (*Comunicazione*) e **Ufficio IV** (*Sviluppo umano*)

L'Ufficio III ha chiuso la presentazione ponendo particolare enfasi sul fatto che l'adozione di Linee Guida Settoriali e Trasversali costituiscono parte integrante degli obiettivi identificati dal Piano Efficacia 2020-2022. Indicazione analoga è recentemente provenuta dalla Peer Review OCSE che, in diversi passaggi, evidenzia la necessità, di importanza prioritaria per AICS, di dotarsi di Linee Guida *Migration & Development*.

“Complete its body of policy and operational guidance, in particular on its top priorities, including whole-of-government policy guidance on migration and development”. Recommendation 8b, pp. 7

“Italy also lacks guidance on some of its top priorities, including migration, climate change and fragility. In developing such guidance, it could draw on the successful multi-stakeholder approach it has used in the past”. § 17, pp. 7

⁴ Furio Camillo Rosati, Maria Gabriella Breglia. *“Verso Una Migrazione Sostenibile. Interventi Nei Paesi d'origine”* Roma: ICID - Italian Centre for International Development, febbraio 2017.

Tana Anglana e Andrea Stocchiero, del team del **Summit Nazionale delle Diaspore**, hanno fornito un quadro d'insieme dell'evoluzione, in senso programmatico e teorico, degli interventi di cooperazione in ambito migratorio. Sono stati ripercorsi i passaggi, specie nel *programming* europeo, che hanno portato dall'approccio *root causes* concettualizzato nell'idea di “*more development for less migration*” al riconoscimento del *migration hump*⁵ e quindi alla necessità di massimizzare l'impatto positivo delle migrazioni “*better migration for more development*”, ed infine il recente ritorno all'approccio *root causes*.

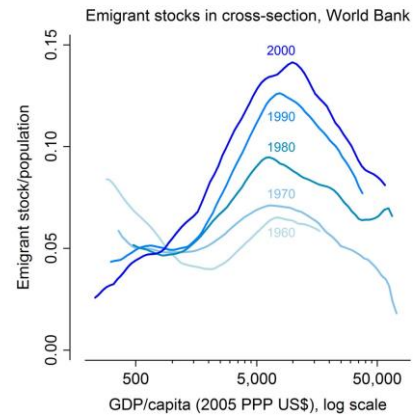


Figura 3

Traendo spunto da tale impianto teorico si è definito il concetto di *migrazione e sviluppo* attraverso i suoi elementi costituenti, in breve:

<i>Principi di base</i>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Multidimensionalità delle migrazioni, interdipendenza dei processi di sviluppo ♦ Politiche <i>Human-Rights Based</i>
<i>Obiettivo</i>	Valorizzazione dell'impatto positivo socio-economico, minimizzando i rischi e gli effetti negativi delle migrazioni (<i>protection</i> , tensioni tra popolazioni locali e migranti, <i>brain drain</i>)
<i>Approcci</i>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <i>Whole of Society/Whole of Government approach + Partnerships</i> ♦ Flessibilità e modalità di intervento adatte a esigenze e opportunità/contesti specifici ♦ Mobilità interregionale e/o migrazioni verso Italia
<i>Strumenti</i>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Agenda 2030, gli SDGs collegati alla migrazione ♦ <i>Global Compact for Migration</i> e DAC

Nella seconda parte della mattinata, due relatori per ambito, hanno proposto una prima concettualizzazione delle tre tematiche sulle quali è stato scelto di concentrare il lavoro in gruppi:

- (i) Migrazione, sviluppo economico e sociale;
- (ii) Governance e policy delle migrazioni;
- (iii) Ritorno e reintegrazione.

L'intero pomeriggio è stato quindi dedicato a tali tematiche; tre gruppi di lavoro formati sulla base delle specifiche *expertise* hanno approfondito gli ambiti scelti strutturando la discussione attorno a tre scenari.

⁵ Nelle prime fasi di sviluppo, spesso anche molto lunghe, l'aiuto allo sviluppo risulta essere un fattore di agevolazione dei flussi migratori piuttosto che di contrasto. Una volta raggiunti livelli di sviluppo relativamente avanzati, tale curva inverte la direzione e si verifica effettivamente una contrazione nelle dimensioni dei flussi.

Seguono risultanze specifiche e argomenti trattati dai tre gruppi di lavoro e durante la fase di restituzione plenaria:

Governance e policy delle migrazioni

Il diritto internazionale ha prodotto, a partire dal primo dopoguerra, una mole significativa di strumenti, vincolanti e volontari che riguardano la tutela di rifugiati e richiedenti asilo⁶, dei lavoratori migranti⁷, degli sfollati interni⁸, a contrasto della criminalità organizzata transnazionale⁹ e riguardanti la governance complessiva dei fenomeni migratori¹⁰. In ambito europeo, la moltitudine di organismi, direttamente o indirettamente incaricati di affrontare questioni legate ai flussi migratori, ha determinato un alto grado di sovrapposizione di competenze, mandati, piani d'azione, priorità, linee guida e policies. Tale sinodrio ha generato un sistema frammentato ed eterogeneo di strumenti legali e politici utilizzati nell'azione esterna, ed interna, dell'UE in ambito migratorio. Tappe principali delle politiche europee in ambito migratorio:

- ♦ *Declaration on Principles Governing External Aspects of Migration Policy* (1992) e *High Level Working Group on Asylum and Migration* (1998). Primi tentativi di adottare un approccio comunitario alle politiche migratorie;
- ♦ *GAM – Global Approach to Migration* (2005) e *GAMM – Global Approach to Migration and Mobility* (2011). Parte del più ampio processo di adozione di *soft-policies* non vincolanti in ambito migratorio, fondate sulla dualità *mobility-migration* che evocano rispettivamente la dimensione economica e securitaria dei flussi migratori;
- ♦ *European Agenda on Migration* (2015) – Direttamente connessa alla crisi verificatasi lungo le rotte che attraversano il Mediterraneo, ampio spazio ai *policy dialogue* quali Khartoum, Rabat process e Global Forum on Migration and Development... concettualizzazione dell'approccio *root causes*, quasi assenti riferimenti alla GAMM. Strutturata su quattro pilastri: canali di immigrazione regolare, politica di asilo comune, controllo frontiere, contrasto immigrazione irregolare.

L'Italia ha significativamente partecipato alla definizione di tale quadro giuridico e programmatico nel corso degli anni e AICS dovrebbe fornire evidenze e conoscenza tecnica atte ad informare l'agenda politica italiana.

Principali raccomandazioni emerse dal dibattito:

- ♦ Superamento dell'ottica di intervento incentrata sull'affrontare le cause profonde delle migrazioni irregolari e degli sfollamenti forzati;
- ♦ Fondare le decisioni strategico-operative di AICS su: processi partecipativi (aperti a beneficiari, attori internazionali e locali); analisi e valutazione delle agende politiche esistenti; mediare tra gli interessi politici, dei beneficiari e di AICS;

⁶ *Convention Relating to the Status of Refugees and Protocols* (1951, 1967); *Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees* (1966); *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* (1969); *Cartagena Declaration on Refugees* (1984).

⁷ *Convention Concerning Forced or Compulsory Labour* (1930); *Migration for Employment Convention* (1949); *Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers* (1975); *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (1990)

⁸ *OCHA Guiding Principles on Internal Displacement* (2005); *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa - Kampala Convention* (2009)

⁹ *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto* (2000)

¹⁰ *New York Declaration for Refugees and Migrants* (2016); *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (2018); *Global Compact for Refugees* (2018).

- ♦ Costituire collaborazioni stabili con gli altri attori principali della programmazione di sviluppo in ambito migratorio quali: DGIT (Fondo Africa), Ministero dell'Interno (FAMI), cooperazione decentrata...
- ♦ Dotare AICS di una struttura interna rafforzata anche grazie alla definizione di ruoli e responsabilità di *focal point* regionali, provenienti dalle Sedi estere, che abbiano un'ampia visione regionale;
- ♦ Adottare norme di linguaggio e un *glossario tecnico* che possano favorire l'allineamento dell'azione di AICS;
- ♦ Necessità di dedicare attenzione alla migrazione sud-sud, urbana-rurale-urbana e al rafforzamento dell'integrazione regionale;
- ♦ Imperniare la progettualità AICS sulle priorità dei beneficiari e su dettagliate analisi dei contesti d'intervento;
- ♦ Rafforzare la partecipazione del Sistema Paese coinvolgendo università, enti di ricerca ed in particolar modo le organizzazioni della diaspora presenti in Italia;
- ♦ Trarre vantaggio dal *soft power* in nostro possesso, rafforzando i canali migratori legali, anche grazie alle possibilità connesse alle opportunità di studio in Italia.

Ritorno e reintegrazione

Il gruppo di lavoro, a partire da uno scenario basato sui ritorni volontari assistiti da IOM, ha analizzato il quadro normativo di riferimento, in ambito internazionale e specialmente europeo¹¹, i principali *framework* operativi¹² e le definizioni, spesso divergenti, di reintegrazione sostenibile e di *returnees*. A tal proposito, infatti, si registra un certo grado di divergenza tra le definizioni adottate da OHCHR, UNHCR, IOM e la Commissione Europea.

Principali elementi discussi e raccomandazioni emerse durante il dibattito in plenaria:

- ♦ Partecipare, come AICS, ai corridoi umanitari attraverso il loro finanziamento e l'accompagnamento nella definizione dei criteri di selezione dei beneficiari;
- ♦ Necessità di adottare piani regionali circa le strategie di ritorno e reintegro - a livello di pratiche regionali è indispensabile comprendere quali siano gli elementi soggiacenti i ritorni volontari e quanto essi siano fortemente incoraggiati, a tal fine è indispensabile dotarsi di sistemi puntuali di *follow up*. Il ritorno di un migrante deve essere visto e inquadrato come un effettivo contributo per lo sviluppo del paese. Il sostegno fornito ai migranti di ritorno non può esaurirsi nell'offerta di impiego ma deve includere forme di re-inclusione sociale e comunitaria;
- ♦ I migranti di ritorno sono spesso tra le categorie più vulnerabili tra quelle beneficiarie di progetti di sviluppo, essi hanno sovente necessità multiple: accesso alla terra, abitazione e lavoro. L'assenza di reali alternative è spesso causa principale della scelta di intraprendere nuovamente un progetto migratorio;

Tra i principali interventi AICS in ambito ritorno/reintegrazione, compaiono:

- ♦ Assistenza al ritorno e reintegro di rifugiati somali in Kenya, attraverso UNHCR;
- ♦ Supporto ai migranti etiopi che ritornano da Libano e Arabia Saudita a cui viene fornito supporto psicosociale e assistenza tecnica per l'avvio di attività micro-imprenditoriali;

¹¹ European Commission. "Communication from the Commission. EU Action Plan on Return," September 9, 2015.

¹² Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration (IOM); Return Migration and Reintegration Policies (GiZ); Bali Process policy guide on returns and reintegration; Undocumented Returnee Response Framework 2017-2019 (IOM); Emergency Transit Mechanism (UNHCR)

- ♦ Supporto, attraverso ONG italiane, a migranti gambiani che autonomamente rientrano nel proprio paese;
- ♦ Casi di rientro facilitato attraverso il coinvolgimento della diaspora e il supporto alla mobilità circolare: AICS finanzia il programma MIDA dell'OIM, nel quale la diaspora somala in Italia viene coinvolta nella creazione di impresa in Somalia e la *high skilled class* somala rientra nel paese di origine rafforzando le capacità della autorità locali.

Migrazione, sviluppo economico e sociale

Si è scelto di affrontare il tema della migrazione e dello sviluppo economico e sociale partendo dall'assunto che le attività legate a questi settori sono tradizionalmente parte dell'operato della Cooperazione Italiana e che solo negli ultimi anni si tende a legarli al contrasto delle cosiddette "cause profonde" delle migrazioni, sulla spinta dalle politiche interne e degli strumenti messi a disposizione dall'Unione Europea (vedi EUTF).

I temi affrontati durante i lavori del gruppo tematico sono i seguenti:

- ♦ Formazione professionale: settore chiave e di interesse per la cooperazione italiana, in particolare in Africa. Si evidenzia la necessità di favorire una formazione di qualità, attenta all'innovazione e mirata all'individuo. Si incoraggiano le attività a sostegno di istituzioni formalmente riconosciute dal paese in cui si svolgono e la necessità di instaurare un dialogo con i governi locali in modo da incidere sulle *policy* dedicate al tema;
- ♦ Creazione d'impiego e lavoro dignitoso: in ambito *Migrazione e Sviluppo* questo tema non può prescindere dal coinvolgimento del settore privato, anche italiano (art. 8 e 27 legge 125) e dal coinvolgimento delle comunità di migranti intenzionate ad investire nei paesi d'origine. Oltre all'attenzione ai giovani e alle categorie vulnerabili, è stato inoltre toccato un punto decisivo relativo all'accompagnamento durante la fase di creazione d'impresa per un periodo adeguato, con attività di *mentorship* e/o *apprenticeship*. Questi temi potranno essere meglio declinati anche nei bandi di AICS per il coinvolgimento del settore privato (collaborazione con le imprese incentrate sulla sostenibilità ambientale, economica, sociale per promuovere imprenditorialità e gestione dei servizi sostenibile) e nei cosiddetti bandi progetti *promossi* OSC;
- ♦ Nella medesima direzione si possono favorire: azioni di accesso al credito e inclusione finanziaria dei migranti; rimesse dei migranti: tema delicato e centrale nel dibattito di migrazione e sviluppo. Le rimesse rappresentano già la più importante fonte di sviluppo nei paesi di origine dei migranti. L'obiettivo della comunità internazionale è quello di favorire le rimesse destinate ad investimenti sostenibili ed in linea con le priorità di sviluppo dei paesi partner. Alcuni strumenti per incentivare tali investimenti sono: procedure semplificate, fiscalità agevolata, infrastrutture adeguate. È fondamentale coinvolgere le comunità di migranti all'estero e le istituzioni locali nella creazione di strumenti finanziari adeguati per convogliare gli investimenti della diaspora, in modo da renderli efficaci e rispettare il principio della *ownership*.

III. GIORNO 3 – Road map, metodologia e strumenti

L'ultimo giorno del seminario è servito a collocarne i lavori in stretta connessione al processo congiunto di redazione delle Linee Guida operative AICS. La discussione si è orientata a concordare *road map*, metodologia di lavoro e strumenti funzionali alla fase di elaborazione congiunta.

In seguito alla chiusura del seminario, l'Ufficio III ha presentato le risultanze dei lavori agli uffici di AICS Roma coinvolti (I, II, III, IV, VII) e al gruppo di lavoro *Migrazioni e Sviluppo* del Comitato Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo. Le *constituencies* rappresentate all'interno di quest'ultimo hanno accolto con molto favore l'iniziativa (come noto,

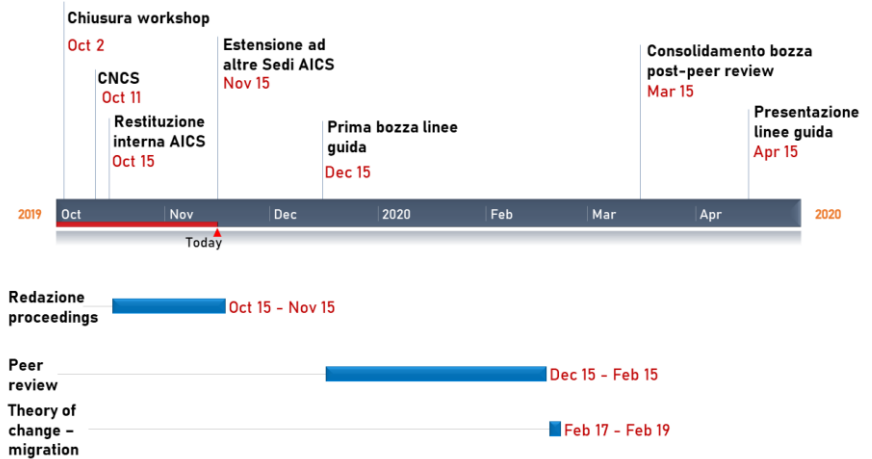


Figura 4

nella medesima sede, le ONG avevano esplicitamente evidenziato l'esigenza, per AICS, di dotarsi di Linee Guida settoriali).

Parallelamente, sono stati redatti i *proceedings* del seminario e consolidati i documenti di supporto allegati. Tale documentazione sarà quindi trasmessa a tutte le Sedi estere AICS a cui sarà esteso il processo finora intrapreso tra Sedi AICS in Africa. Questa fase di *peer review* avrà una durata indicativa di due mesi, durante i quali verrà predisposta una prima bozza di Linee Guida e saranno coinvolti i membri del gruppo di lavoro *migrazione e sviluppo* del CNCS, organizzazione internazionali, OSC e autorità locali dei paesi d'intervento. Al termine di tale fase, orientativamente a metà febbraio, sarà organizzato un momento di confronto intermedio che serva a consolidare il gruppo di lavoro formatosi a Dakar ed estenderlo al resto delle Sedi estere AICS. I due mesi successivi saranno quindi utilizzati per la redazione della versione finale di Linee Guida da presentare al Comitato Congiunto.

IV. RACCOMANDAZIONI

- ♦ È emersa chiaramente la volontà di superare l’impianto concettuale strettamente incentrato sulla mitigazione delle *root causes* delle migrazioni irregolari e degli sfollamenti forzati. È pertanto necessaria una riconsiderazione dell’impianto teorico fondato sull’approccio *root causes* (idealmente anche in ambito europeo) e sul paradigma “+ aiuto allo sviluppo = - migrazioni irregolari/sfollamenti forzati”. Sovente, a livelli di sviluppo crescente corrispondono livelli crescenti di propensione all’immigrazione (*migration hump*), fino al momento in cui la curva (figura 3) inverte la tendenza al raggiungimento di un livello di sviluppo sufficiente in termini di assorbimento di manodopera. A tale riguardo, AICS deve produrre evidenze ed *expertise* atte ad informare l’agenda politica italiana ed europea affinché l’approccio *root causes* possa essere superato;
- ♦ È evidente l’esigenza di utilizzare strategicamente le risorse umane e finanziarie presenti nelle Sedi estere per dare continuità, uniformità e sostegno al lavoro dell’Ufficio III e dell’azione di AICS nel suo complesso in tema Migrazione e Sviluppo. In tal senso si rende necessaria la costituzione di una rete di *focal point migration* delle Sedi estere;
- ♦ La tematica migratoria deve essere affrontata in un’ottica di *mainstreaming* piuttosto che considerarla come un ambito settoriale a sé stante;
- ♦ Indagare le strette interrelazioni tra gli interventi di sviluppo e di carattere emergenziale in ambito migratorio e come questi possano relazionarsi con meccanismi di *governance* dei flussi, specie in situazioni di crisi;
- ♦ Predisposizione, all’interno delle Linee Guida e di un eventuale Piano d’Azione successivo, degli strumenti indispensabili per attuarne le disposizioni: strumenti di monitoraggio comuni, programmi di condivisione informazioni, dati, *expertise* e *team collaboration software*;
- ♦ È imprescindibile concepire la programmazione in ambito migratorio se non riconoscendone gli elementi di interconnessione regionale, transnazionalità e multidimensionalità. Tale approccio richiede l’inclusione di aspetti analitici di carattere socio-economico, politico e geografico. Tenendo in debita considerazione le necessità e procedure connesse alla programmazione AICS, è necessario concepirla in forma più ampia, regionale e multidimensionale. A tal proposito, sarebbe opportuna l’identificazione, da parte di AICS di ambiti di interesse strategico in cui possa contare su vantaggi comparativi connessi al Sistema Italia;
- ♦ La programmazione di sviluppo, specie nelle situazioni di conflitto, è in misura crescente associata ad interventi di carattere securitario: è necessario, alla luce del *humanitarian-development-peace nexus*, approfondire l’analisi connessa a questi aspetti, delimitando chiaramente la natura degli interventi;
- ♦ È imprescindibile dare continuità al lavoro portato avanti da AICS con le organizzazioni della Diaspora in Italia ed estenderne il raggio d’azione ai paesi d’intervento della Cooperazione Italiana;
- ♦ Rafforzare le sinergie e il coordinamento con gli altri attori principali della programmazione di sviluppo in ambito migratorio (DGIT, Ministero dell’Interno, enti locali...);
- ♦ Questioni di rilevante importanza che necessitano ulteriore approfondimento:
 - i. Crediti d’aiuto, cancellazione e riconversione del debito – Come far rientrare tale ambito nel dibattito relativo a migrazione e sviluppo;
 - ii. Utilizzo delle rimesse e inclusione finanziaria dei migranti;

- iii.* Partnership Framework - Come integrare gli elementi di condizionalità contenuti al loro interno nella programmazione di sviluppo AICS;
- iv.* Sviluppo economico e sociale – Approfondire elementi caratterizzanti e integrarne gli aspetti programmatici;