

# Tokens or Stakeholders in Global Migration Governance?

## The Role of Affected Communities and Civil Society in the Global Compacts on Migration and Refugees

Stefan Rother, Elias Steinhilper

**Ilaria Pavone, Federica Perna, Fabrizio Viano**

Dinamiche e  
politiche  
dell'immigrazione

A.A. 2021/2022



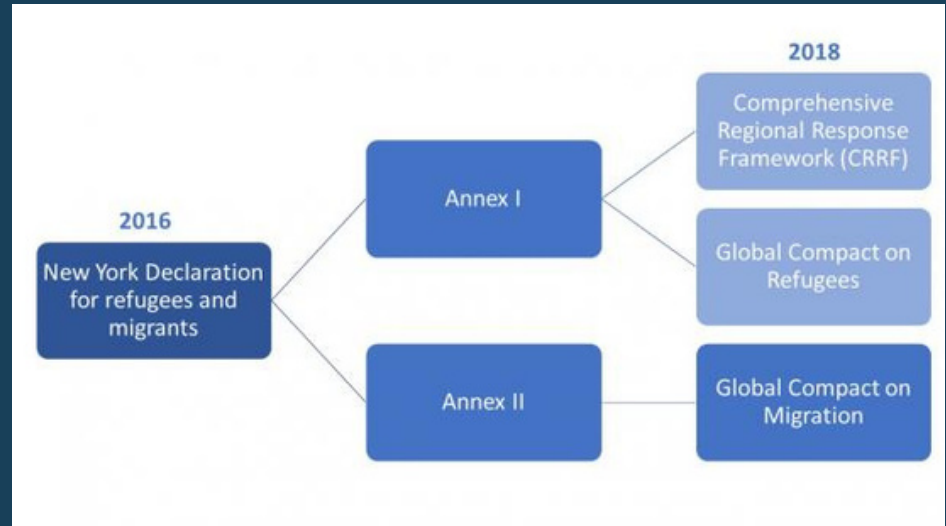
# Indice dei contenuti

---

1. Introduzione
2. Oggetto di indagine
3. Domande di ricerca
4. Struttura dell'articolo
5. Letteratura di riferimento
6. Aspetti metodologici
7. Gli attori partecipanti
8. Caso di analisi: GCR e GCM
9. Bozza zero vs. Versione finale
10. Risultati di ricerca e conclusioni

# Introduzione

- Confronto tra il Global Compact for Migrants (GCM) e il Global Compact for Refugees (GCR);
- “Governance migratoria dal basso”: in rilievo il ruolo della società civile




fonte: Global Compact on Refugees - Digital Platform



Forum come il Global Community Dialogue on Migration, Development and Human Rights + Migration and Development Civil Society Network (MADE);

# Introduzione

- Excursus storico sulla questione migratoria:
  - Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990)
  - Conferenza del Cairo su Popolazione e Sviluppo (1994)
  - Governance multilaterale?
- Excursus storico sulla questione dei rifugiati:
  - Epoca pre-Seconda Guerra Mondiale
  - Convenzione di Ginevra (1951)
- Evoluzione?  Partecipazione della società civile: contributo da parte di coloro che sono più direttamente interessati ai due fenomeni: **migranti, rifugiati e/o le organizzazioni** che li rappresentano

# Oggetto d'indagine

- Le organizzazioni della società civile interessate nel processo di sviluppo e di attuazione del Global Compact for Migration (GCM) e del Global Compact for Refugees (GCR) sono rappresentative e inclusive?
- Chi di loro partecipa direttamente a tale processo?
- Si tratta di un coinvolgimento puramente cerimoniale/simbolico o le loro richieste e i loro contributi sono inclusi nel processo e inseriti in entrambi i Global Compact?
- Dove avviene questa partecipazione? In spazi *invited* concessi dai governi o/e in spazi *invented* creati attraverso le reti di attivismo?

# Domande di ricerca

- Quali gruppi hanno partecipato al processo consultivo del GCM e del GCR?
- Quale agenda e quali alleanze hanno stabilito all'interno di questi incontri e come hanno influenzato i risultati?
- Quale forma di *advocacy* ha avuto luogo "fuori" da questi spazi formalizzati e quale impatto ha generato?





# Struttura dell'articolo

- Iniziale dibattito sulla «governance migratoria dal basso» e sul quadro analitico utilizzato nello studio
- Confronto tra i processi dei due compact, esaminando le rispettive opportunità istituzionali, le strategie utilizzate dalla società civile e il loro impatto sui documenti finali
- Presentazione dei risultati, fornendo una prospettiva sul ruolo della società civile durante la fase di attuazione

# Letteratura di riferimento

Seguendo il filone della democratizzazione delle istituzioni globali, vengono analizzati i lavori di autori, quali:

- Alund e Schierup (2018)
- Betts (2011)
- Piper (2015)
- Rother (2013)

Dai quali emerge la necessità di un allargamento dei confini della democrazia verso una maggiore comprensione del contesto internazionale, sempre più eterogeneo, non territoriale e multi-istituzionale.



# Tipi di dati

- Interviste con i rappresentanti della società civile, coinvolti nei dibattiti e negli eventi internazionali, in cui viene sottolineata la necessità di una partecipazione sempre maggiore delle comunità interessate e degli stakeholder nella stipulazione dei compact.



# Tipi di dati

- Osservazione dei partecipanti ai forum globali, tra cui:

GFMD, o Global Forum on Migration and Development

IMRF, o International Migration Review Forum

IDM, o International Dialogue on Migration

International Refugee Congress

GRF, o Global Refugee Forum

La "settimana della migrazione" a Marrakech nel  
dicembre 2018



# Attori coinvolti nella stipulazione dei compact

## GCM

- IOM, o Organizzazione internazionale per le migrazioni, che si dedica a promuovere una migrazione ordinata a beneficio di tutti, fornendo servizi e assistenza sia ai governi sia ai migranti, nonché promuovendo la cooperazione internazionale sulle questioni migratorie
- ICVA, o International Council of Voluntary Agencies, il quale ha adottato un ruolo di primo piano nelle relazioni UNHCR-ONG. Tra le organizzazioni possiamo osservare il sindacato globale “Building and Wood Workers' International” e ONG multisettoriali come Amnesty International
- ICMC, o International Catholic Migration Commission
- MADE, o Migration and Development Civil Society Network, che collabora per la promozione di politiche volte al benessere e la protezione delle comunità di migranti
- PGA, o People’s Global Action on Migration, Development and Human Rights

# Attori coinvolti nella stipulazione dei compact

## GCR

- **UNHCR**, o Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, nel suo ruolo di facilitatore, specializzata nel suo ruolo di gestione dei rifugiati, fornisce loro protezione internazionale ed assistenza materiale, perseguendo soluzioni durevoli per la loro drammatica condizione
- **NRV**, o Network for Refugee Voices, il cui obiettivo principale è quello di dare voce ai rifugiati, introducendoli come stakeholder nelle politiche globali. Nonostante il suo ruolo sia stato finora fondamentale tramite l'organizzazione di eventi a livello globale, il NRV è connotato da poca inclusività, portando a una mancanza di rappresentazione per gli individui provenienti da altre regioni del mondo
- **GYAC**, o Global Youth Advisory Council, istituito dall'UNHCR, è un organo consultivo avente l'obiettivo di amplificare le voci e la prospettiva dei giovani rifugiati e apolidi a livello globale
- **GRN**, Global Refugee-Led Network

# Processi che hanno portato ai due Compact

## GCM

"well-oiled machine"

Insoddisfatti dalla scarsa partecipazione ad eventi precedenti, in modo particolare il 2006 UN-HLD, gruppi di società civile a rappresentanza di migranti si sono organizzati nei propri spazi, come il "Global Community Dialogue on Migration, Development and Human Rights", poi PGA; altre organizzazioni e rappresentanze si sono poi aggiunte a questo sistema, coordinate nel ICMC, col suo proprio MADE.

In virtù della struttura definita appunto "well-oiled", le organizzazioni a rappresentanza dei migranti si riuniscono già prima dell'inizio dei lavori per il Compact, in due macro-gruppi: uno sotto l'egida dell'ONU, l'altro più autonomo, (ovvero il Civil Society Action Committee, poi sotto le direttive dell'ICVA, del ICMC e del NGO Committee on Migration) - soprattutto nel primo caso, si individuano degli spazi complessivamente *"invited"*.

Il Committee in particolare era composto all'inizio da 11 ONG, per poi allargarsi a comprendere più di 30 organizzazioni varie, compresi vari sindacati e Amnesty International.

Come conseguenza di una organizzazione simile ("well-oiled" e preparata), le consultazioni per il Compact avvennero in maniera regolare.

# Processi che hanno portato ai due Compact

## GCR

Le organizzazioni di società civile sono state formalmente invitate a partecipare ai lavori, ma nonostante questo la loro posizione era stata comunque interpretata in maniera più tokenistica e formale, per via della struttura tradizionale che le consultazioni avevano sempre assunto. L'UNHCR fonda pertanto il GYAC allo scopo di aumentare questa partecipazione.

Soprattutto all'inizio, i rifugiati rifiutano la propria posizione token, coinvolgendo anche la recentemente fondata NRV.

Nel 2017, organizzano un evento parallelo, con il motto "Nothing about us without us".

Rilevante è appunto il ruolo assunto poi dall'associazione NRV, che nelle consultazioni ha più volte espresso la propria posizione, cercando di ricavare il proprio spazio di parola. Tuttavia, è necessario sottolineare che tale associazione è composta prevalentemente da rifugiati siriani, rischiando così di non portare avanti una rappresentanza effettivamente esclusiva.

Successivamente, l'UNHCR ha organizzato altri eventi che hanno riconosciuto il ruolo effettivo di organizzazioni di società civile.

# Spazi invited o spazi invented? Il GCM

Data la struttura consolidata, la società civile a rappresentanza dei migranti ha preso parte ai negoziati - nella forma di sei riunioni tematiche - assumendo un ruolo di effettivo stakeholder (partecipando effettivamente, offrendo interventi significativi e punti di vista rilevanti). Tuttavia, tali consultazioni, a differenza dei lavori pertinenti il Compact stesso, erano organizzate da rappresentanze migranti, e non da organi istituzionali o esterni, non distinguendo pertanto il confine tra spazio di parola e di intervento "*invited*" o "*invented*".

Al contrario, delle consultazioni successive organizzate da OIM si sono dimostrate degli spazi chiaramente "*invited*" (in quanto spazi concessi da un'organizzazione internazionale).

Al termine della "fase consultiva", si sono tenuti degli incontri in Messico che hanno coinvolto sia rappresentanti istituzionali che organizzazioni di società civile, di nuovo però sovrapponendo le definizioni di spazi invitati e inventati (la conferenza era organizzata da ICMC e MADE).

# Spazi invited o spazi invented? Il GCR

Partecipazione più “tokenistica” e tradizionale. Gli input della società civile in materia di rifugiati hanno assunto una forma più “consensuale” (e non di confronto) e geograficamente si sono concentrati a Ginevra, il che ha reso ancor più difficoltosa la partecipazione. Le oltre 600 ONG coinvolte hanno prevalentemente assunto un ruolo di “appaltatori” nel confrontarsi con l’UNHCR, quest’ultima in posizione ovviamente preminente all’interno dei lavori. Tendenzialmente quindi, gli spazi ottenuti dalle organizzazioni a rappresentanza dei rifugiati possono essere definiti “*invented*” e frutto dell’attivismo dei gruppi stessi, e la loro partecipazione criticata per essersi rivelata rappresentativa e tokenistica. Inoltre, la posizione dell’UNHCR era da contestualizzarsi in una situazione controversa e delicata, date le numerose discussioni internazionali a proposito di rifugiati e delle condizioni di loro accoglienza.

Sicuramente rilevante è sottolineare le alleanze che i rappresentanti hanno legato con i governi dei Paesi più aperti al dialogo, come Olanda, Danimarca e Norvegia.



# Bozza zero vs. Versione finale del GCM

## Bozza zero:

Nella bozza zero, l'influenza delle organizzazioni di società civile è chiaramente visibile, e in linea con le attività di advocacy: tra i punti rilevanti, si chiedeva una facilitazione dei processi di riunificazione familiare, accesso ai servizi pubblici indipendentemente dallo status di migrante, utilizzo della detenzione solo come condizione limite, e un'enfasi particolare sui diritti di lavoratori domestici, donne e bambini.

## Versione finale:

Non tutte le richieste sono state accolte durante i negoziati, quantomeno non testualmente, seppur le si avvertono nello spirito generale.

In particolare, sono state mosse delle critiche al linguaggio utilizzato, molto forte e influenzato dalle posizioni governative, nonostante in un commento finale la società civile si dichiarò in linea con le posizioni assunte.

# Bozza zero vs. Versione finale del GCR

## Bozza zero:

Le principali richieste avanzate dalle organizzazioni a rappresentanza dei rifugiati riguardavano un coinvolgimento effettivo dei rifugiati nei processi di policy-making, un rafforzamento di un approccio “rights-based”, e la realizzazione di un meccanismo di follow-up che coinvolga le comunità. La bozza zero presentava un linguaggio abbastanza vago, implicando sì una partecipazione effettiva, ma parlando solo generalmente di “stakeholder”

## Versione finale:

Per le organizzazioni a rappresentanza dei rifugiati, il solo prendere parte ai lavori costituiva un importante obiettivo raggiunto. Nella versione finale, è rintracciabile il risultato dell'attività di advocacy svolta da tali organizzazioni. L'istituzione del Global Refugee Forum fa parte del risultato di questa advocacy: tale Forum prevede la partecipazione degli, testualmente, "stakeholder fondamentali" - ma comunque, seppur non esplicitamente menzionate, si fa riferimento alle organizzazioni di rifugiati.

# Risultati finali e conclusioni

- La società civile a rappresentanza dei migranti e quella a rappresentanza dei rifugiati hanno avuto un ruolo diversamente rilevante e una posizione differente all'interno dei lavori per i rispettivi Compact.
- Paradossalmente però, i risultati dei negoziati possono essere considerati più consistenti per le organizzazioni a rappresentanza dei rifugiati, per le quali il solo aver preso parte alle consultazioni e aver ricavato un proprio spazio "invited" può considerarsi un obiettivo raggiunto. Al contrario, dai negoziati per il GCM, le richieste della società civile ne sono uscite più indebolite.
- Tale differenza di risultato è imputabile ad un contesto iniziale diverso.
- Nonostante ciò, in entrambi i casi analizzati (GCM e GCR), la partecipazione della società civile e delle comunità coinvolte risulta significativa a proposito dei risultati raggiunti, dimostrando l'importanza del coinvolgimento di attori di società civile in processi e negoziati internazionali e istituzionali.