



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ,
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ



Παγκόσμιο Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη Αθήνα, 4-5 Νοεμβρίου 2009

Κείμενο Συζήτησης

(Πρωτότυπο στα Αγγλικά)

Στρογγυλή Τράπεζα 1: Η αξιοποίηση της συνάρτησης μετανάστευσης-ανάπτυξης για την επίτευξη των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας

Υποθεματική ενότητα 1.2: Η συμμετοχή της διασποράς και των μεταναστών στις πολιτικές και τα προγράμματα ανάπτυξης – Ο ρόλος τους; Οι περιορισμοί τους;

Συμπρόεδροι της Υποθεματικής Ενότητας: Οι κυβερνήσεις του Μεξικού και των Κάτω Χωρών

Μέλη Ομάδας στην προετοιμασία της Υποθεματικής Ενότητας : Οι κυβερνήσεις της Αρμενίας, του Μπαγκλαντές, του Καναδά, του Ελ Σαλβαντόρ, της Γαλλίας, της Αιγύπτου, της Ινδίας και του Ισραήλ

Συνεισφορές στο κείμενο συζήτησης παρείχαν οι: EC-UN Joint Migration and Development Initiative (JMIDI) και IFAD

Συντονιστής Στρογγυλής Τράπεζας: Romeo Matsas
Πάνελ Υποθεματικής Ενότητας
Συμπρόεδρος (Συντονιστής)
Συμπρόεδρος (Εισηγητής)
Rapporteur:

Το κείμενο συζήτησης της θεματικής υποενότητας 1.2 έχει προετοιμαστεί από τις κυβερνήσεις του Μεξικού και των Κάτω Χωρών σε συνεργασία με την Ομάδα Εργασίας που συγκροτήθηκε από την Ελληνική Κυβέρνηση για την προετοιμασία της τρίτης συνάντησης του Παγκόσμιου Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη (GFMD). Βασίζεται επίσης σε σχόλια και παρατηρήσεις από τα κυβερνητικά μέλη της ομάδας της θεματικής υποενότητας 1.2, καθώς και σε συνεισφορές διεθνών οργανισμών. Το προσχέδιο του κειμένου συζήτησης καταρτίστηκε από την Kathleen Newland, MPI. Ο μοναδικός σκοπός αυτού του κειμένου είναι να πληροφορήσει και να διευκολύνει τη συζήτηση της θεματικής υποενότητας 1.2 κατά τη διάρκεια της τρίτης συνάντησης του GFMD. Βασίζεται σε ανοικτές πηγές και δεν αποσκοπεί στη διεξοδική μελέτη του θέματος. Οι διοργανωτές δεν φέρουν ευθύνη ούτε παρέχουν εγγύηση για την εγκυρότητα, την ακρίβεια και την αρτιότητα των πληροφοριών αυτού του κειμένου. Το κείμενο δεν αντικατοπτρίζει υποχρεωτικά τις απόψεις των διοργανωτών του GFMD ή των κυβερνήσεων ή των οργανισμών που εμπλέκονται στις θεματικές υποενότητες των Στρογγυλών Τραπεζών. Δεδομένου ότι το GFMD είναι μια άτυπη διαδικασία, το κείμενο δεν δεσμεύει κανένα από τα μέλη, που το χρησιμοποιούν στις συζητήσεις του GFMD. Σε περίπτωση αναπαραγωγής, μερικής ή ολικής, αυτού του κειμένου, θα πρέπει να γίνει αναφορά στην πηγή.

Σύνοψη

Σε συνέχεια των συζητήσεων που έγιναν κατά τη διάρκεια των συναντήσεων του GFMD σε Βρυξέλλες και Μανίλα, η υποθεματική αυτή ενότητα επικεντρώνεται στις κυβερνητικές πρακτικές για την ενεργοποίηση της διασποράς, με στόχο την ανάπτυξη, καθώς και τις προσπάθειες, οι οποίες πρέπει να γίνουν από τις χώρες προέλευσης και προορισμού για την επίτευξη του σκοπού αυτού, λαμβάνοντας υπόψη το ρόλο και τους περιορισμούς των δυνατοτήτων της διασποράς.

Στο πλαίσιο αυτό, το κείμενο θα προτείνει έναν οδικό χάρτη, που σκοπός τους είναι να μην είναι απλά ένα μονοδιάστατο μοντέλο «πασπαρτού» (a one size fits all) εφαρμόσιμο σε κάθε περίπτωση χωρίς καμία διάκριση, αλλά αντίθετα να αποτελέσει ένα βοήθημα στο οποίο θα ενσωματώνονται πολλά στοιχεία της πολιτικής για τη διασπορά, σε μια συνεκτική στρατηγική, η οποία πρέπει να προσαρμόζεται στις συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα και στους πληθυσμούς της διασποράς. Το έγγραφο αυτό ολοκληρώνεται με το να προτείνει συγκεκριμένα συμπεράσματα-αποτελέσματα που θα αποτελέσουν, την βάση συζήτησης στην αντίστοιχη υποθεματική ενότητα του GFMD στην Αθήνα.

Πλαίσιο

Κατά τη διάρκεια των πρώτων δύο συναντήσεων του Παγκόσμιου Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη (GFMD), το 2007 και 2008, χρησιμοποιήθηκε ένας «ορισμός εργασίας» (working definition) για τη διασπορά, σύμφωνα με τον οποίο η διασπορά απαρτίζεται από «άτομα που κατάγονται από μία χώρα, ζουν εκτός αυτής, ανεξαρτήτως της υπηκοότητας ή της εθνικότητάς τους, και τα οποία, ατομικά ή συλλογικά, συνεισφέρουν ή μπορεί να επιθυμούν να συνεισφέρουν στην ανάπτυξη της χώρας αυτής. Οι απόγονοι αυτών των ατόμων συμπεριλαμβάνονται επίσης σε αυτόν τον ορισμό».¹

Οι πρώτες δύο συναντήσεις του GFMD αναγνώρισαν, επίσης, το σημαντικό ρόλο της διασποράς στην ανάπτυξη των χωρών προέλευσης. Η πρώτη συνάντηση των Βρυξελλών αφιέρωσε μια συνεδρίαση της στο θέμα των εμβασμάτων και σε άλλους πόρους, που αποστέλλονται από τη διασπορά, ενώ η δεύτερη συνάντηση, στη Μανίλα, συμπεριέλαβε μια θεματική στην ενδυνάμωση της διασποράς και στη συνεισφορά της στην ανάπτυξη. Οι δύο συναντήσεις βοήθησαν στη δημιουργία κοινών αντιλήψεων ανάμεσα στα κράτη που συμμετείχαν στο GFMD όπως οι ακόλουθες: (παρόλο που αυτές είναι αυστηρώς άτυπες και μη-δεσμευτικές)

- *Ότι οι δράσεις και οι πόροι της διασπορά μπορούν και συνεισφέρουν στην ανάπτυξη αλλά δεν αποτελούν υποκατάστατο των πολιτικών και των πόρων των κυβερνήσεων (τόσο των χωρών προέλευσης όσο και των χωρών προορισμού). Οι*

¹ Καθώς το GFMD είναι μια άτυπη και μη-δεσμευτική διαδικασία, αυτός ο προσωρινός ορισμός δεν εμπεριέχει καμία δέσμευση για τις κυβερνήσεις και τους φορείς που συμμετέχουν στις εργασίες του, ούτε και αποτελεί υποκατάστατο της συνήθους ορολογίας που μπορεί να χρησιμοποιηθεί στις συνήθεις πρακτικές τους. Αυτός ο προσωρινός ορισμός νοείται ως παγκόσμιος και εντάσσεται στο πλαίσιο της μετανάστευσης και της ανάπτυξης. Δεν επιβάλλει περαιτέρω καμία αποκλειστική ταυτότητα στα μέλη της διασποράς και ούτε πρέπει να ερμηνεύεται ως εμπόδιο στην πλήρη ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία που τα φιλοξενεί. Τέλος, αυτός ο ορισμός δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι δημιουργεί υποχρέωση στη διασπορά να ενεργοποιηθεί στην ανάπτυξη της πατρίδας της.

- συνεισφορές της διασποράς μπορεί να είναι πιο αποτελεσματικές, αν διευκολύνονται από τις κατάλληλες κυβερνητικές πολιτικές και μέσα.*
- *Ότι οι κυβερνήσεις δεν είναι οι μόνοι σημαντικοί εταίροι για τις ομάδες της διασποράς. Τοπικές Κυβερνήσεις (state/provincial) Νομαρχιακές και Δημοτικές αρχές, Επιχειρήσεις του Ιδιωτικού Τομέα, Μη-Κερδοσκοπικοί Οργανισμοί όπως Πανεπιστήμια, Εργαστήρια-Ερευνητικά Κέντρα, Νοσοκομεία και Ιδρύματα, Μη-Κυβερνητικές οργανώσεις και φυσικά οι δομές της Κοινωνίας των Πολιτών στις κοινότητες που εκπροσωπούν την χώρα προέλευσης αποτελούν πραγματικούς ή δυνητικούς εταίρους στις δράσεις της διασποράς.*
 - *Ότι οι κυβερνήσεις δεν μπορούν να κατευθύνουν αδιακρίτως τα μέσα της διασποράς, αλλά μπορούν να παρέχουν κίνητρα, με σκοπό να ενθαρρύνουν τη διασπορά να επενδύσει τα χρήματα, το χρόνο και τις γνώσεις της σε συγκεκριμένους τομείς ή έργα.*

Εισαγωγή

Τρόποι συμμετοχής της διασποράς

Η συμμετοχή της διασποράς μπορεί να γίνει με πολλούς τρόπους. Ένας από τους τρόπους συμμετοχής της διασποράς που έχει αποδειχτεί ότι συνεισφέρει στην υλοποίηση των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας- ειδικά τους Στόχους #1,2,4,5 και 6¹, αφορά πιο άμεσα στη μεταφορά εμβασμάτων από τα μέλη της διασποράς στις οικογένειες τους και στις κοινότητες της χώρας προέλευσης. Παρόλο που οι επιπτώσεις της αποστολής εμβασμάτων, καθώς και το ανθρώπινο και κοινωνικό κόστος που συνεπάγονται, είναι δύσκολο να αξιολογηθούν, έρευνες δείχνουν ότι, σε μερικές χώρες, τα εμβάσματα μειώνουν την «κατά κεφαλή» φτώχεια καθώς και την έκταση της, και ότι ένα ποσοστό των εσόδων από τα εμβάσματα συχνά πηγαίνει στην εκπαίδευση, σε υπηρεσίες υγείας και στη βελτίωση της διατροφής. Οικονομικές ροές άλλου είδους μπορούν επίσης να συνεισφέρουν στην ανάπτυξη: άμεσες επιχειρηματικές επενδύσεις, επενδύσεις σε κεφαλαιακές αγορές (συμπεριλαμβανομένων κρατικών ομολόγων που διατίθενται στην αγορά ειδικά για τη διασπορά), και φιλανθρωπικές συνεισφορές. Οι ροές αυτές εξαρτώνται κυρίως από την ύπαρξη πρόσφορου οικονομικού εδάφους στη χώρα προέλευσης.

Αποτελεί επίσης επιδίωξη και η με λιγότερο «χειροπιαστό» τρόπο προσφορά της διασποράς, και συγκεκριμένα η προσφορά γνώσεων και οι ικανοτήτων, τις οποίες η διασπορά μπορεί να μεταφέρει με τη διδασκαλία και την κατάρτιση σπουδαστών ή εργαζομένων, με τη καθοδήγηση νέων επαγγελματιών και με την συμμετοχή ανθρώπων από τη χώρα προέλευσης σε διεθνή έργα-προγράμματα. Για παράδειγμα, η «επιστημονική διασπορά» (scientific diaspora) από χώρες όπως η Αρμενία, η Κίνα, η Ινδία και η Νότια Κορέα έχει συνεισφέρει σημαντικά στην ανάπτυξη των χωρών καταγωγής τους. Μέλη της διασποράς ακόμη μπορεί να υιοθετήσουν τη δημιουργία ή ανάπτυξη αιεφόρων αγροτικών, βιομηχανικών, παροχής υπηρεσιών, επιχειρηματικών πρωτοβουλιών προσφέροντας τεχνική υποστήριξη ή βοηθώντας στην δημιουργία αλυσίδας προμηθειών, επιχειρηματικών συνεργασιών και αγορών για τοπικά προϊόντα. Μπορούν επίσης να εισάγουν νέες τεχνολογίες στις χώρες προέλευσής τους.

Μια επιπλέον δράση της διασποράς είναι η συμμετοχή στην ανάπτυξη οργάνων δράσης της κοινωνίας των πολιτών, μέσω του εθελοντισμού και της ιδιωτικής φιλανθρωπίας. Οι μετανάστες συχνά αποκτούν εμπειρία στην συμμετοχή στα κοινά και στην οργάνωση της κοινότητας, κατά τη παραμονή τους στο εξωτερικό, και στη συνέχεια δημιουργούν, ή συμβάλλουν σε, δομές που βοηθούν στην εκπλήρωση των αναγκών της κοινότητας στη χώρα προέλευσης. Οι οικονομικές συνεισφορές από τη διασπορά μπορούν επίσης να υποστηρίξουν πολλούς νεοσύστατους θεσμούς.

Τέλος, μερικές ομάδες διασποράς έχουν καταστεί σημαντικοί παράγοντες επηρεασμού στις χώρες προορισμού για τις αναπτυξιακές ανάγκες της χώρας ή της κοινότητας προέλευσής τους. Τάσσονται υπέρ της αλλαγής πολιτικών για τους αναπτυξιακούς στόχους, στους οποίους περιλαμβάνονται εμπορικές συμφωνίες, απαλλαγή από χρέη ή αύξηση της ξένης βοήθειας.

Ανάγκη για αποτελεσματικές συνεργασίες

Τα τελευταία χρόνια έχει παρατηρηθεί αύξηση σε προγράμματα για «τη διασπορά και την ανάπτυξη», που προσπαθούν να «ελέγξουν» τις καλές προθέσεις και τους πόρους των μεταναστών και των απογόνων τους για αναπτυξιακούς σκοπούς. Μερικά από αυτά τα προγράμματα είχαν θετικές και μακροχρόνιες επιπτώσεις, αλλά η κριτική που δέχονται συνήθως είναι ότι επιτυγχάνουν λιγότερα από αυτά που θα μπορούσαν να κάνουν. Δεν υπάρχει συντονισμός για τα προγράμματα αυτά αλλά ούτε και συμπεριλαμβάνονται σε κάποιο ευρύτερο στρατηγικό όραμα. Κατά συνέπεια τα όποια συμπεράσματα προκύπτουν αποτελούν πεδίο εφαρμογής σε άλλες προσπάθειες που ακολουθούν ούτε μοιράζονται με άλλες χώρες.

Για να διασφαλιστεί μία μακρόχρονη, αθροιστική επιτυχία, κάθε μορφή συμμετοχής της διασποράς την οποία προωθεί μία κυβέρνηση, απαιτεί αποτελεσματικές συνεργασίες με άλλους σημαντικούς παράγοντες, με μέλη της διασποράς φυσικά, με άλλους φορείς διακυβέρνησης, σε πόλεις και επαρχίες όπου ζει και από όπου κατάγεται η διασπορά, και με τους δικαιούχους για τους οποίους προορίζονται τα έργα που στηρίζει η κυβέρνηση. Αυτή η θεματική της Στρογγυλής Τράπεζας θα επικεντρωθεί επομένως σε στρατηγικές προώθησης των συνεργασιών αυτών, δίνοντας έμφαση σε κυβερνητικές στρατηγικές και συνεργασίες ανάμεσα και μεταξύ των κυβερνήσεων των χωρών προέλευσης και προορισμού. Παρόλο που πρόκειται για σημαντικό ζήτημα, αυτό το κείμενο δεν επικεντρώνεται στην θετική συνεισφορά των μεταναστών στις χώρες προορισμού.

Αποσκοπώντας στην παροχή μίας εργαλειοθήκης που θα βοηθήσει να πλαισιωθεί η συζήτηση κατά τη διάρκεια της θεματικής υποενότητας 1.2, αυτό το (υποστηρικτικό) κείμενο συζήτησης θα παρουσιάσει την ιδέα ενός σχηματοποιημένου «οδικού χάρτη» για την συμμετοχή της διασποράς. Ο οδικός χάρτης δεν είναι ένα μονοδιάστατο μοντέλο «πασπαρτού», αλλά βοηθά στο συγκερασμό των πολλών στοιχείων μιας πολιτικής για τη διασπορά, σε μια συνεκτική στρατηγική, που θα πρέπει να προσαρμόζεται στις περιστάσεις των διαφορετικών χωρών και των πληθυσμών της διασποράς. Ο οδικός χάρτης θα είναι μονίμως υπό «κατασκευή» καθώς εφαρμόζεται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.

Στρατηγικές πολιτικές και πρακτικές για συνεργασίες ενεργοποίησης της διασποράς

Η στρατηγική μιας κυβέρνησης για την συμμετοχή της διασποράς, πρέπει να συμπεριλαμβάνει τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στο σχεδιάγραμμα για τον «οδικό χάρτη», (βλ. Σχήμα 1, σελ. 5): αναγνώριση στόχων, χαρτογράφηση της διασποράς γεωγραφικά και βάσει δεξιοτήτων των μελών της, δημιουργία σχέσης εμπιστοσύνης ανάμεσα στη διασπορά και τις κυβερνήσεις των χωρών προέλευσης και προορισμού, και τέλος, ενεργοποίηση της διασποράς προκειμένου να συνεισφέρει στη βιώσιμη ανάπτυξη και την επίτευξη των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας. Ο «προορισμός» αυτής της στρατηγικής εκπληρώνεται, όταν η διασπορά καθιερώνεται ως αληθινός εταίρος στην ανάπτυξη της χώρας προέλευσης. Η στρατηγική αυτή, από την αρχή ως το τέλος, πρέπει να επικεντρώνεται στην ενδυνάμωση των ικανοτήτων των κυβερνητικών οργανισμών αλλά και των κοινοτήτων της διασποράς, για συνεργασία μεταξύ τους και με άλλους εταίρους. Τα κεντρικά πεδία στο σχεδιάγραμμα αντιπροσωπεύουν τα βήματα ή στάδια στην στρατηγική συμμετοχής της διασποράς.

Παρόλο που παρουσιάζεται ως μια σειρά από στάδια, στην πραγματικότητα αυτά θα υλοποιούνται ταυτόχρονα, θα συμπέσει το ένα με το άλλο και θα υπερκεράσουν τη διαδικασία από το ένα βήμα στο επόμενο. Πάνω από όλα, θα πρέπει να υπάρχει διαρκής, εποικοδομητική ανατροφοδότηση ανάμεσα στις διαδικασίες σε κάθε στάδιο.

Τα βέλη είναι οι απαραίτητες διαδικασίες για περάσουμε από το ένα στάδιο στο επόμενο (χωρίς να ξεχνάμε ότι κανένα στάδιο δεν είναι ποτέ ολοκληρωμένο, αλλά πρέπει πάντα να παραμένει σε μια κατάσταση δυναμικής διαδραστικότητας με τα άλλα. Τα μπαλόνια στις άκρες αντιπροσωπεύουν τους τύπους δράσης που σχετίζονται με κάθε στάδιο της στρατηγικής, χωρίς να εξαντλούν τις επιλογές ή να είναι υποχρεωτικοί. Δεν θα είναι όλες οι δράσεις ουσιώδεις, για όλες τις κυβερνήσεις, καθώς μερικές είναι συγκεκριμένες για τις χώρες προέλευσης και άλλες για τις χώρες προορισμού. Το τμήμα αυτό θα εστιαστεί σε μια λεπτομερή εξήγηση των διαφορετικών βημάτων του «χάρτη- οδηγού» καθώς και των δράσεων που σχετίζονται με κάθε βήμα, παρέχοντας βέλτιστες πρακτικές και διδάγματα.

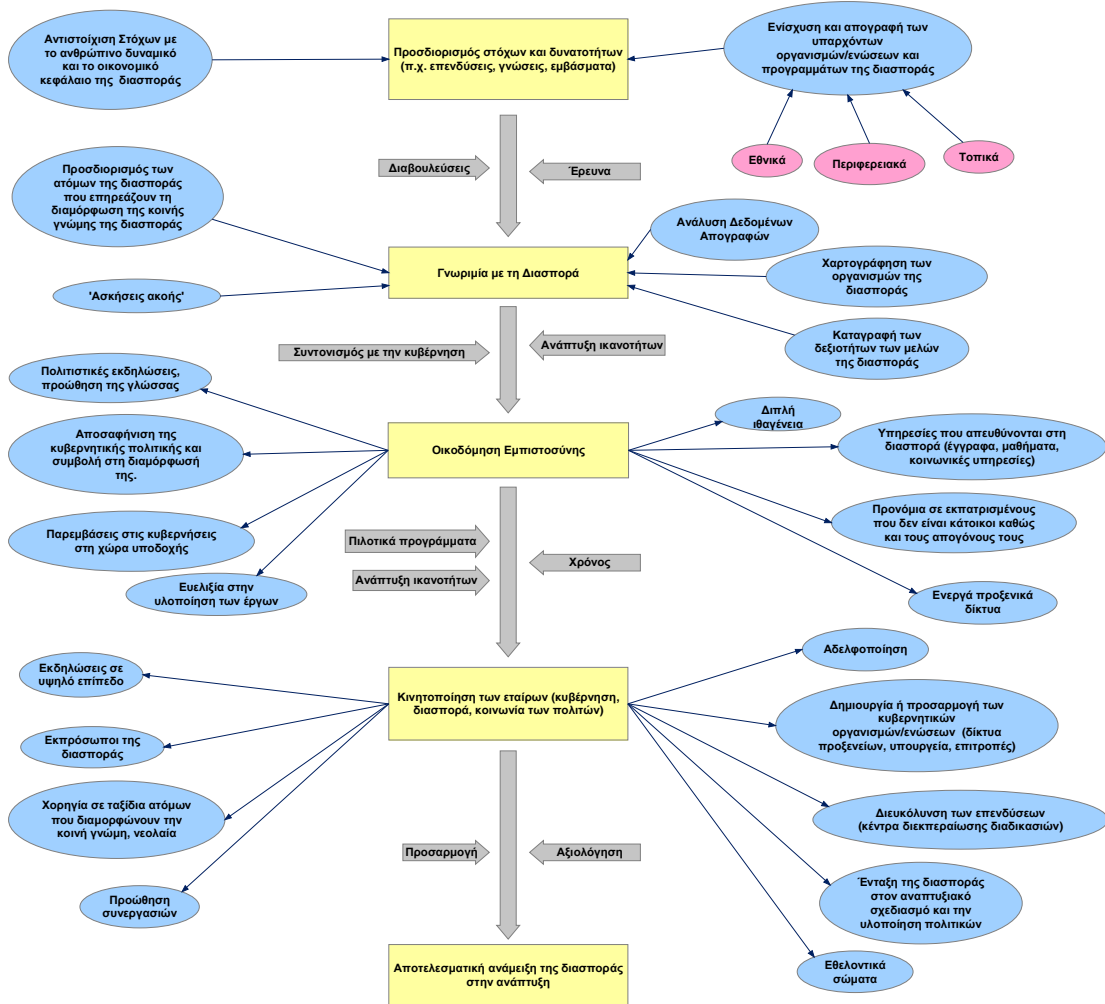
Προσδιορισμός στόχων και δυνατοτήτων

Το πρώτο βήμα για κάθε κυβέρνηση που θέλει να χαράξει την στρατηγική της για να ενισχύσει την συμβολή της διασποράς στην ανάπτυξη είναι πρώτιστα η αναγνώριση των δικών της στόχων, και ο προσδιορισμός των κατάλληλων εργαλείων και μηχανισμών (διοικητικών, οικονομικών, κλπ.), που μπορούν να στηρίξουν τους στόχους αυτούς. Για τις χώρες προορισμού, αυτή η προσέγγιση μπορεί να είναι διαφορετική σύμφωνα με την ειδικότερα θέματα και την καταγωγή της διασποράς με την οποία θα αποφασίσει να συνεργαστεί.

Οι κυβερνήσεις μπορούν στη συνέχεια, να διαπιστώσουν, κατά πόσο τόσο οι δικές τους δυνατότητες καθώς και αυτές της διασποράς μπορούν να ταυτιστούν με τους στόχους που έχουν τεθεί, καθώς επίσης και τι πρέπει να επιδιώξουν ή να εξασφαλίσουν μέσω άλλων παραγόντων.

Σχήμα 1. Οδικός Χάρτης για την Ενεργοποίηση της Διασποράς

Οδικός χάρτης για την ανάμειξη της διασποράς στην ανάπτυξη



Source: Copyright Migration Policy Institute 2009

Αν, για παράδειγμα, ο στόχος της χώρας προέλευσης είναι η μείωση της φτώχειας ή η υποστήριξη του εθνικού ισοζυγίου πληρωμών, τότε το περιεχόμενο και τα εργαλεία της πολιτικής για τη διασπορά είναι πιθανό να εστιάσουν σε αποστολές εμβασμάτων, επιχειρηματικές επενδύσεις, και ίσως σε κεφαλαιαγορές. Αν, ωστόσο, ο στόχος είναι η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της χώρας, τότε η πολιτική για τη διασπορά θα επικεντρώνεται, πιθανότερα, στην αξιοποίηση των γνώσεων και των δεξιοτήτων, τις οποίες τα μέλη της διασποράς μπορούν να διοχετεύσουν στην πατρίδα τους μέσω δικών τους προσπαθειών ή συνδέοντας εκπαιδευτικούς και επιχειρηματικούς οργανισμούς της χώρας καταγωγής τους με αντίστοιχους πιο προηγμένους οργανισμούς των χωρών προορισμού, με τις οποίες η διασπορά συνδέεται.

Η κυβέρνηση των Φιλιππίνων, για παράδειγμα, εφαρμόζει μια στρατηγική ανάπτυξης για μεγάλης κλίμακας, συμβάσεων εργασίας στο εξωτερικό για τη μείωση της ανεργίας και τη διατήρηση της ροής εισαγωγής εμβασμάτων. Αντίθετα, η Ινδία και η Κίνα, έχουν

δώσει τα τελευταία χρόνια προτεραιότητα στην ανάπτυξη δραστηριοτήτων στις χώρες προέλευσης. Η κυβέρνηση της Αρμενίας έχει στραφεί σε μια πολιτική «συμφωνιών ανάπτυξης» μεταξύ επαγγελματιών της χώρας και επαγγελματιών της διασποράς, ειδικά στους τομείς υψηλής τεχνολογίας και πληροφορικής καθώς και προσέλκυσης επενδύσεων, μέσω συμβάσεων και έργων σε αυτούς τους τομείς, με προνομιακές προϋποθέσεις. Αν ο στόχος μιας χώρας προορισμού είναι η παροχή τεχνικής υποστήριξης στην ανάπτυξη, τότε η στρατηγική της για την συμμετοχή της διασποράς είναι πιθανό να εστιαστεί στα μέλη της διασποράς με υψηλή εξειδίκευση. Αν, ωστόσο, ο στόχος είναι η μείωση της φτώχειας, τότε είναι πιθανό να επικεντρωθεί σε μέτρα όπως η μείωση του κόστους της αποστολής εμβασμάτων.

Πέρα από αυτούς τους συντελεστές εγχώριας πολιτικής, οι στόχοι μπορούν να προσδιοριστούν ως αποτέλεσμα του διαλόγου μεταξύ των κυβερνήσεων των χωρών προέλευσης και προορισμού. Για τη χώρα προέλευσης, η συνεργασία με τη χώρα προορισμού θα μπορούσε να διευκολυνθεί με την συμμετοχή της διασποράς, μέσω της διάχυσης της πληροφόρησης σε κοινότητες της διασποράς, τη διευκόλυνση της μετακίνησης ατόμων ή την παροχή οικονομικής βοήθειας σε κοινές δράσεις που εμπλέκουν τη διασπορά. Για τη χώρα προορισμού, που έχει αποφασίσει να εργαστεί από κοινού με μια συγκεκριμένη διασπορά, είναι σημαντικό να εξακριβώσει κατά πόσο η χώρα προέλευσης, επιθυμεί να εμπλέξει τη διασπορά της σε αναπτυξιακές δραστηριότητες, και κατά πόσο οι στόχοι που καθορίζονται από τη χώρα προορισμού είναι σύμφωνοι με τις αναπτυξιακές προτεραιότητες της χώρας προέλευσης.

Γνωριμία με τη διασπορά

Μετά τη διατύπωση με σαφήνεια και των στόχων που έχουν τεθεί για τη συμμετοχή της διασποράς, το δεύτερο κρίσιμο βήμα για μια κυβέρνηση είναι η « το να γνωρίζει τη διασπορά της». Αυτό συμπεριλαμβάνει, ενδελεχή συγκέντρωση δεδομένων (απογραφή μεταναστών/διασποράς), χαρτογράφηση της διασποράς, τη δημιουργία δεξαμενών δεξιοτήτων και εμπειρίας, καθώς και εκτεταμένες «ασκήσεις ακοής» προκειμένου να γίνει κατανοητό, τι έχει να προσφέρει η διασπορά, τι είναι διατεθειμένη να προσφέρει και τι περιμένει σε αντάλλαγμα από την κυβέρνηση. Είναι σημαντικό να αναγνωριστεί η ποικιλομορφία της ατζέντας, των συμφερόντων και των στρατηγικών της διασποράς. Με τη καθιέρωση ενός διαρκούς διαλόγου με τη διασπορά, οι κυβερνητικές πολιτικές πρέπει να προσπαθούν να συμβιβάσουν- ή τουλάχιστον να καταλάβουν- τις διαφορετικές και συχνά διστάμενες απόψεις. Οι αποτελεσματικές κυβερνητικές παρεμβάσεις είναι το αποτέλεσμα πολλών ετών διαρκούς ανοικτής δραστηριοποίησης.

Η κυβέρνηση της Ινδίας, για παράδειγμα, ανέθεσε σε μια Υψηλού Επιπέδου Επιτροπή για τη Διασπορά της Ινδίας (High Level Committee on the Indian Diaspora), να αναλύσει τη γεωγραφική κατανομή, τις συνθήκες, υπό τις οποίες βρίσκονται, και το πιθανό αναπτυξιακό ρόλο των περίπου 20 εκατομμυρίων Ινδών ή Ινδικής καταγωγής προσώπων, που ζουν εκτός της χώρας. Οι πληροφορίες που προέκυψαν από αυτή την διετή διαδικασία, οδήγησαν τη πολιτική για τη διασπορά σε μια νέα κατεύθυνση, συμπεριλαμβανομένης και της δημιουργίας ενός Υπουργείου Υποθέσεων Ινδών Εξωτερικού, το 2004.

Για τις χώρες προορισμού, η διαδικασία ‘γνωριμίας με τη διασπορά’ θα μπορούσε να εμπεριέχει τη συλλογή δεδομένων, με εθνικές απογραφές και έρευνες ώστε να διαπιστωθεί ο τόπος γέννησης και καταγωγής των κατοίκων συνολικά, καθώς και λεπτομέρειες για τους οργανισμούς διασποράς και μεταναστών, με ταυτόχρονη προστασία της ταυτότητας των υπο-ομάδων και των ατόμων. Με αυτές τις συνολικές πληροφορίες, οι χώρες προορισμού μπορούν να κρίνουν πού είναι καλύτερο να επενδύσουν στρέψουν τις προσπάθειές τους, για την δημιουργία και ανάπτυξη συνεργασιών με τις χώρες προέλευσης. Πιο λεπτομερείς πληροφορίες για τους πληθυσμούς της διασποράς μπορούν να συγκεντρωθούν και στις χώρες προέλευσης και στις χώρες προορισμού, μέσω συνεργασίας με οργανισμούς της διασποράς όπως για παράδειγμα συλλόγους επαγγελματιών, λέσχες ‘της πατρίδας’ και συλλόγους αποφοίτων. Οι πρεσβείες και τα προξενεία μπορούν επίσης να παίξουν σημαντικό ρόλο στη συλλογή πληροφοριών ως προς τις δυνατότητες και τα συμφέροντα της διασποράς. Η κυβέρνηση της Γκάνα είναι μία από τις κυβερνήσεις, που παρέχει τα μέσα με σκοπό τη διαχείριση μεταναστευτικών δεδομένων- ειδικά για τη δημιουργία προφίλ της διασποράς.

Οι αριθμοί, η κατανομή, οι ικανότητες, η ευημερία και το επίπεδο ενσωμάτωσης των ομάδων της διασποράς, παράλληλα με την ιστορία τους, θα καθορίσουν το σύνολο των δυνατοτήτων, για συνεργασίες με τη διασπορά. Το θεσμικό πλαίσιο της πολιτικής σε σχέση με τη διασπορά μιας χώρας προέλευσης, για παράδειγμα, θα είναι διαφορετικό, αν αφορά μεγάλο, συγκεντρωμένο σύνολο διασποράς, που κατοικεί κυρίως σε μία ή λίγες χώρες (Μεξικό), σε σύγκριση με μικρή και περισσότερο διεσπαρμένη διασπορά (Γκάνα). Αντίστοιχα, η πολιτική της χώρας προορισμού θα διαφέρει ανάλογα με την ιστορική σχέση που έχει με τη χώρα προέλευσης της διασποράς, και την αποτελεσματική ενσωμάτωση των κοινοτήτων της διασποράς στη χώρα αυτή.

Οικοδόμηση Εμπιστοσύνης

Το μακροπρόθεσμο έργο καλλιέργειας συνεργασιών ανάμεσα σε κυβερνήσεις και διασπορά είναι πιθανότερο να πετύχει, εφόσον στηρίζεται στη καλή επικοινωνία και την αμοιβαία εμπιστοσύνη. Η συνεργασία είναι δρόμος διπλής κατεύθυνσης. Πολύ συχνά, η διασπορά αντιλαμβάνεται ότι οι κυβερνήσεις των χωρών προέλευσης τους αντιμετωπίζουν απλά ως μηχανές παραγωγής χρήματος, ενώ μερικές κυβερνήσεις χωρών προορισμού βλέπουν τις ομάδες διασποράς να απαιτούν υποστήριξη, επικαλούμενες ικανότητες, που δεν είναι αρκετές για την επίτευξη κοινών στόχων. Και οι δύο πλευρές πρέπει να αισθάνονται ότι αποκομίζουν τα μέγιστα από τη σχέση. Η καλλιέργεια εμπιστοσύνης είναι, επομένως, ένα απαραίτητο τρίτο στοιχείο της στρατηγικής για την συμμετοχή της διασποράς.

Για τις κυβερνήσεις των χωρών προέλευσης, η καλλιέργεια εμπιστοσύνης με τους πληθυσμούς της διασποράς μπορεί επίσης να αφορά τη δημιουργία «φιλόξενου» περιβάλλοντος, για τη συμμετοχή της διασποράς σε αναπτυξιακές δραστηριότητες. Η διαμόρφωση αυτού του « περιβάλλοντος» πρέπει να περιλαμβάνει βήματα για τη βελτίωση του επιχειρηματικού κλίματος, όπως μεγαλύτερη διαφάνεια στους κανόνες και όρους αδειοδότησης και συνεπέστερη εφαρμογή της ιδιοκτησιακής νομοθεσίας. Και άλλα στοιχεία καλής διακυβέρνησης και ευνομίας είναι, επίσης, σημαντικά στην προσέλκυση της διασποράς.

Οι χώρες προορισμού, μπορούν να υποστηρίξουν αυτές τις προσπάθειες, συλλογικά ή μεμονωμένα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για παράδειγμα, έχει επιχορηγήσει προγράμματα σε πολλές χώρες προέλευσης μεταναστών, με σκοπό να βοηθήσει τις κυβερνήσεις τους να αναπτύξουν αξιόπιστα νομικά ή/και θεσμικά πλαίσια, τα οποία θα ενθαρρύνουν την αύξηση των επενδύσεων της διασποράς.

Λίγες κυβερνήσεις επιδιώκουν να κερδίσουν την εμπιστοσύνη της διασποράς τόσο σοβαρά όσο η κυβέρνηση του Μεξικού. Από τη δεκαετία του '90, η κυβέρνηση έχει επενδύσει στην επικοινωνία και τις υπηρεσίες προς τη διασπορά.ⁱⁱ Η δημιουργία του Ινστιτούτου για Μεξικανούς στο Εξωτερικό-I.M.E. (Institute for Mexicans Abroad-IME), στο Υπουργείο Εξωτερικών, το 2002 οδήγησε σε μεγαλύτερη συνοχή των προσπαθειών, μέσω ενός πυκνού δικτύου με πάνω από 56 προξενικά γραφεία στη Βόρεια Αμερική. Το I.M.E. εργάζεται με οργανωμένες ομάδες διασποράς στο πολύ γνωστό πρόγραμμα 3x1, μέσω του οποίου τρία επίπεδα διακυβέρνησης συνδέουν τις συνεισφορές των οργανώσεων των μεταναστών με προγράμματα υποδομής στις κοινότητες προέλευσής τους.

Χιλιάδες έργα έχουν χρηματοδοτηθεί- 2.454 μόνο το 2008, σε 574 δήμους².ⁱⁱⁱ Ένα κομβικό στοιχείο για την οικοδόμηση εμπιστοσύνης στη στρατηγική για την συμμετοχή της διασποράς, που χρησιμοποιεί το Μεξικό, είναι το Συμβουλευτικό Συμβούλιο του I.M.E. (Consultative Council of IME), το οποίο αποτελείται κυρίως από αιρετούς επικεφαλής των κοινοτήτων της διασποράς. Το Συμβούλιο κάνει εισηγήσεις στην κυβέρνηση σχετικά με πολιτικές για τη διασπορά και βοηθά στη διαμόρφωση της ατζέντας του I.M.E. Το Συμβούλιο αξιολογεί και διαφωνεί ελεύθερα με τις θέσεις της κυβέρνησης, όταν νιώθει ότι πρέπει/έχει την υποχρέωση να κάνει κάτι τέτοιο, γεγονός που- παραδόξως ίσως- εδραιώνει και στα δύο μέρη την πεποίθηση, ότι η διαφωνία δεν σημαίνει αποξένωση.

Όπως δείχνει το παράδειγμα του Μεξικού, η από κοινού, μεταξύ κυβέρνησης και διασποράς χάραξη πολιτικής, είναι πολύ σημαντική στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης. Συνεργασίες εμπιστοσύνης με τη διασπορά μπορούν να οικοδομηθούν με πολλά διαφορετικά προγράμματα. Πέρα από το είδος των υπηρεσιών, που παρέχει το I.M.E., πολλές κυβερνήσεις παρέχουν προνόμια σε πολίτες, μη-μόνιμους κάτοικους της χώρας (σε μερικές περιπτώσεις, και στους απογόνους τους), όπως για παράδειγμα εισαγωγές αγαθών χωρίς δασμούς, επαναπατρισμό χωρίς φορολογία του εισοδήματος σε ξένο νόμισμα, ή δυνατότητα αγοράς περιουσιακών στοιχείων ή απασχόληση, η οποία συνήθως προορίζεται για μόνιμους κάτοικους. Αποτελεσματικές πρωτοβουλίες για τη διασπορά, όπως αυτές που επισημάνθηκαν από την Κοινή Πρωτοβουλία για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη της Ε.Ε. και των Ηνωμένων Εθνών (JMEDI), ενισχύει την αντίληψη ότι υπάρχει μια θετική διασύνδεση ανάμεσα στη καθιέρωση προνομίων για τη διασπορά (όπως η ύπαρξη ενός ειδικού δημοσιονομικού καθεστώτος, ή εκσυγχρονισμένων διαδικασιών για το στήσιμο επιχειρήσεων) και τη συμβολή των πρωτοβουλιών τους.^{iv}

Πολλές κυβερνήσεις επιχορηγούν πολιτιστικές εκδηλώσεις σε χώρες που ζει η διασπορά τους. Μερικές, όπως η Αρμενία και η Κίνα, προωθούν επίσης την εκμάθηση της «μητρικής γλώσσας», επιδοτώντας μαθήματα και παρέχοντας καθηγητές και

εκπαιδευτικό υλικό. Τα πολιτικά δικαιώματα συχνά αποτελούν την κύρια προτεραιότητα της διασποράς. Οι κυβερνήσεις μπορούν να αποδείξουν και ότι εμπιστεύονται τη διασπορά αλλά και να κερδίσουν την εμπιστοσύνη της, διευκολύνοντας την ψηφοφορία στο εξωτερικό καθώς και άλλες μορφές συμμετοχής στα κοινά για τους ομογενείς. Η Γκάνα, για παράδειγμα, ψήφισε ένα νόμο που επιτρέπει τη διπλή υπηκοότητα το 2000, και έναν άλλο νόμο το 2006 που παρέχει εκλογικά δικαιώματα σε πολίτες της Γκάνα στο εξωτερικό. Όλες αυτές οι δραστηριότητες έχουν σχεδιαστεί για να μεταδώσουν στους μετανάστες το αίσθημα ότι ανήκουν και συνδέονται με τη χώρα προέλευσης.

Για τις κυβερνήσεις των χωρών προορισμού, η οικοδόμηση εμπιστοσύνης με τους ενεργούς πληθυσμούς της διασποράς αφορά και στην αναγνώριση ότι η διπλή ταυτότητα τους καθώς και οι δεσμοί τους με τη πατρίδα είναι συμβατά με την πλήρη ένταξή τους στη χώρα προορισμού. Η διπλή υπηκοότητα είναι ένδειξη ότι μια κυβέρνηση εμπιστεύεται ανθρώπους, οι οποίοι έχουν πολλαπλές δεσμεύσεις, να φέρουν εις πέρας όλες τις υποχρεώσεις τους με την πλήρη ιδιότητα του πολίτη.

Οι κυβερνήσεις των χωρών προορισμού μπορούν να μεταφέρουν το μήνυμα εμπιστοσύνης σε ένα βαθύτερο επίπεδο, πιο κοντά στην ανάπτυξη, αν αποδεχτούν ότι η διασπορά έχει αρτιότητα γνώσεων, που θα μπορούσε να έχει σημαντική, συμπληρωματική λειτουργία σε αναπτυξιακές στρατηγικές που αφορούν στις χώρες προέλευσής της. Για παράδειγμα, τα Γραφεία της Υπηρεσίας για τη Διεθνή Ανάπτυξη (DFID) του Ηνωμένου Βασιλείου ενθαρρύνονται να ζητούν τη συμβουλευτική υποστήριξη από ομάδες διασποράς, προκειμένου αυτές να καταρτίσουν, σε συμφωνία πάντα με το DFID σχέδια στήριξης της χώρας. Επιπλέον, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει μια Υπηρεσία υψηλόβαθμων εκτελεστικών αξιωματούχων (Senior Executive Service), συγκροτημένη από μέλη της διασποράς, για την πλήρωση ανώτερων κυβερνητικών θέσεων σε χώρες μετά από περιόδους συγκρούσεων.

Κινητοποίηση των εταίρων (κυβέρνηση, διασπορά, κοινωνία των πολιτών)

Εφόσον έχει εδραιωθεί η εμπιστοσύνη μεταξύ των κυβερνήσεων και της διασποράς, έχουν κατανοηθεί καλά τα χαρακτηριστικά της διασποράς και έχουν διατυπωθεί με σαφήνεια οι στόχοι της συμμετοχής της διασποράς, οι συνεργασίες για την ανάπτυξη με την συνδρομή της διασποράς μπορούν να ενεργοποιηθούν πιο αποτελεσματικά. Αυτό μπορεί να απαιτεί τη δημιουργία νέων κυβερνητικών οργάνων ή την αναβίωση ήδη υπαρχόντων.^v Η Σενεγάλη ήταν μία από τις πρώτες χώρες που καινοτόμησαν σε αναλόγου είδους ρυθμίσεις, το 1993, με μια πρωτοβουλία-σταθμό, του Υπουργείου Εξωτερικών, ώστε να υπάρχει μέριμνα για τους πολίτες της Σενεγάλης στο εξωτερικό. Ένας ολοένα αυξανόμενος αριθμός χωρών προέλευσης μεταναστών δημιουργεί Υπουργεία με αρμοδιότητα σε θέματα διασποράς, όπως το Ινδικό Υπουργείο για τις υποθέσεις των Ινδών του Εξωτερικού, το Υπουργείο του Μάλι για τους Πολίτες του Εξωτερικού και την Αφρικανική Ενσωμάτωση, το Υπουργείο της Αρμενίας για τη Διασπορά, και το Υπουργείο της Αϊτής για τους Πολίτες της χώρας που ζουν στο Εξωτερικό. Εξάλλου, και άλλες χώρες διαθέτουν υπηρεσίες, σε επίπεδο υφυπουργείου, ή ειδικά θεσμικά όργανα στο πλαίσιο της διακυβέρνησης. Άλλες χώρες έχουν αναπτύξει δίκτυα, μέσω του διαδικτύου ή ψηφιακών συνδέσεων, με τη διασπορά τους.

Οι εκπρόσωποι της στρογγυλής τράπεζας για τη διασπορά στο GFMD του 2007, επανειλημμένως διατύπωσαν την άποψη ότι οι χώρες προέλευσης χρειάζονται ένα

θεσμικό πλαίσιο σε εθνικό επίπεδο για να επικοινωνούν με τη διασπορά, να συντονίζουν τις πολιτικές και να παρέχουν υποστήριξη και ενημέρωση για δραστηριοποίηση.

Ακόμη και αν πετύχει στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης, ένας κυβερνητικός οργανισμός δεν είναι, απαραίτητα, ο πλέον κατάλληλος τρόπος για την κινητοποίηση της οικονομικής συνεισφοράς της διασποράς. Η εμπειρία του Ισραήλ, έχει δείξει τα πλεονεκτήματα ενός ανεξάρτητου, υπεύθυνου μηχανισμού για τη μεταφορά φιλανθρωπικών κονδυλίων από τη διασπορά στην πατρίδα - στην περίπτωση του Ισραήλ, η Κοινή Αμερικανο-Εβραϊκή Επιτροπή Διανομής (American Jewish Joint Distribution Committee) διοικείται μόνο από μέλη της διασποράς. Οι Εβραίοι της διασποράς και οι Ισραηλινοί του Εξωτερικού συγκεντρώνουν ετησίως πάνω από 1 δις δολάρια σε φιλανθρωπικές συνεισφορές, γεγονός που αποδεικνύει ότι οι επίσημοι θεσμοί για την ενεργοποίηση της διασποράς μπορούν αποτελεσματικά να ενισχυθούν από πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι, εντός ενός πλαισίου συνεργασίας των χωρών προέλευσης και των χωρών προορισμού, ένας μη-κυβερνητικός μηχανισμός για τη μεταφορά οικονομικών πόρων μπορεί να απολαμβάνει φορολογικά πλεονεκτήματα ή κίνητρα σε μερικές χώρες «φιλοξενίας» της διασποράς.

Οι στρατηγικές για την κινητοποίηση της διασποράς μπορεί να συμπεριλαμβάνουν επίσημες εκδηλώσεις, όπως η ετήσια Ινδική εκδήλωση *Pravasi Bharatiya Divas*, η πρώτη που φιλοξένησε μαζί πάνω από 2.000 διάσημους Ινδούς της διασποράς σε ένα συνέδριο, το οποίο παρακολούθησαν οι περισσότεροι υψηλόβαθμοι πολιτικοί καθώς και οι νικητές του βραβείου Νόμπελ, με ινδική εθνικότητα ή καταγωγή. Από το 1999, η κυβέρνηση της Αρμενίας συγκαλεί συχνά συνέδρια για τη διασπορά, στα οποία εκπροσωπούνται πάνω από 7 εκατομμύρια κοινότητες της διασποράς σε όλο τον κόσμο. Επιπλέον, η Αρμενία διοργανώνει σε τακτά χρονικά διαστήματα, Παναρμενιακούς Αγώνες που φέρνουν αθλητές Αρμενικής καταγωγής στη χώρα καταγωγής τους. Και η Τζαμάικα, επίσης, διοργανώνει ετήσια εορταστική συνάντηση (εκπατρισμένων) αποδήμων και απογόνων μεταναστών.

Οι κυβερνήσεις των χωρών προέλευσης μπορούν, εξάλλου, να διορίζουν επιφανή μέλη της διασποράς ως εκπροσώπους σε θέματα διασποράς, να επιχορηγούν ταξίδια στη χώρα προορισμού για τη νεολαία και άτομα που επηρεάζουν την κοινή γνώμη και ή να καθιερώσουν εθελοντικά προγράμματα για τη διασπορά. Για παράδειγμα, το Ισραήλ έθεσε το 2001 σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα, το οποίο προσέφερε δωρεάν εκπαιδευτικά ταξίδια στο Ισραήλ σε νεαρούς ενήλικους της διασποράς από 18 έως 26 ετών. Από την έναρξή του, πάνω από 200.000 νεαροί της διασποράς από 52 χώρες έχουν συμμετάσχει στο πρόγραμμα.

Οι κυβερνήσεις των χωρών καταγωγής μπορούν, επίσης, να καθιερώσουν κέντρα ή προγράμματα για τη διευκόλυνση των οικονομικών εισφορών της διασποράς, όπως το πρόγραμμα της Ινδίας “one-stop shop” για επενδυτές της διασποράς.

Το 1992, η Αρμενική κυβέρνηση ανέλαβε την ίδρυση του «Αρμενικού Ταμείου Hayastan All». Το Ταμείο δίνει τη δυνατότητα σε όλους τους Αρμένιους κατοίκους και μετανάστες να συνεισφέρουν προσωπικά και να αναμειχθούν στην ανάπτυξη της Αρμενίας, μέσω προγραμμάτων στους διάφορους τομείς, όπως αυτοί της ανθρωπιστικής βοήθειας, της δημιουργίας υποδομών καθώς και της εκπαίδευσης και του πολιτισμού.

Τα θέματα στρατηγικής σημασίας καθορίζονται από τη Διοικητική Επιτροπή, το ανώτερο διευθυντικό σώμα του Ταμείου, στο οποίο συμπεριλαμβάνονται εξέχουσες προσωπικότητες από την Αρμενία και τη διασπορά. Το Ταμείο έχει γραφεία σε όλο τον κόσμο, τα οποία συνεργάζονται στενά με τις τοπικές αρμενικές κοινότητες του εξωτερικού.

Οι κυβερνήσεις των χωρών προορισμού, ενεργώντας μεμονωμένα ή μέσα στα πλαίσια περιφερειακών οργανισμών, μπορούν να συμπράξουν με τις κυβερνήσεις των χωρών προέλευσης σε αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, ειδικά όσες θα μπορούσαν να ενισχυθούν με τεχνική ή οικονομική υποστήριξη. Από το 2006, οι Κάτω Χώρες έχουν υποστηρίξει οικονομικά ένα πρόγραμμα για την «Προσωρινή Επιστροφή Προσόντων Πολιτών» (TRQN), που τέθηκε σε εφαρμογή από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης σε στενή συνεργασία με τους σχετικούς κυβερνητικούς οργανισμούς στις χώρες-στόχους. Ο σκοπός του έργου είναι η ενθάρρυνση μεταναστών με σημαντικές δεξιότητες και προσόντα, οι οποίοι ζουν στις Κάτω Χώρες, να υποστηρίξουν αναπτυξιακές προσπάθειες στις χώρες προέλευσής τους επιστρέφοντας προσωρινά σε αυτές και απασχολούμενοι σε τομείς, στους οποίους υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη. Οι χώρες που συμπεριλήφθηκαν σε αυτό το πρόγραμμα (Σουδάν, Σιέρα Λεόνε, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Αφγανιστάν, Γεωργία και Αιθιοπία) βρίσκονται σε ένα μεταβατικό στάδιο μετά από κάποια περίοδο κρίσης. Από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής τη πολιτικής αυτής μπορούν να προκύψουν κάποια σημαντικά δεδομένα επιτυχίας. Οι μετανάστες που συμμετείχαν, έχουν δείξει ότι εκτιμούν βαθιά την ευκαιρία να βοηθήσουν την ανάπτυξη στις πατρίδες τους και ταυτόχρονα νιώθουν ότι γίνονται πιο αποδεκτοί (από πλευράς σεβασμού) και ότι έχουν ενσωματωθεί απρόσκοπτα στις Κάτω Χώρες, λόγω του προγράμματος αυτού. Η αξιολόγηση επίσης δείχνει ότι οι μετανάστες που επιστρέφουν μπορούν να ανταποκριθούν σε προβλήματα σχετικά με τις δυνατότητες τοπικών οργανισμών σχετικά εύκολα, εξαιτίας της πολιτισμικής και γλωσσολογικής τους συγγένειας με την κοινότητα προέλευσης.

Στο πλαίσιο της πολιτικής αυτής οι Κάτω Χώρες συνεργάζονται, επίσης με το πρόγραμμα IOM/MIDA στην Γκάνα, για την υποστήριξη της προσωρινής επιστροφής επιστημόνων ιατρών της διασποράς στη Γκάνα.

Η Κρατική Υπηρεσία του Καναδά για τη Διεθνή Ανάπτυξη (CIDA) χρησιμοποιεί μια σειρά τεχνικών για την κινητοποίηση των ομάδων της διασποράς υπέρ της ανάπτυξης στις χώρες προέλευσής τους. Παρέχει άμεση επιχορήγηση σε αναπτυξιακά προγράμματα που υλοποιούν ομάδες της διασποράς, με εμπειρία στην εκτέλεση ανάλογων προγραμμάτων, όπως ο Αϊτινό-Καναδικός Σύνδεσμος Μηχανικών και Επιστημόνων.

Καθώς πολλές ομάδες της διασποράς δεν έχουν σχετική εμπειρία, η CIDA έχει δημιουργήσει τριμερείς συνεργασίες ανάμεσα σε οργανισμούς της διασποράς, канаδικές αναπτυξιακές μη-κυβερνητικές οργανώσεις και μη-κυβερνητικές οργανώσεις στις χώρες προέλευσης. Η σύνδεση της διασποράς με τις канаδικές μη-κυβερνητικές οργανώσεις, οι οποίες διαθέτουν αξιόπιστη εμπειρική γνώση της χώρας, έχει διευκολύνει τους οργανισμούς της διασποράς να αποκτήσουν τη γνώση και την τεχνογνωσία ώστε να αναζητήσουν επιχορηγήσεις και να εργαστούν ανεξάρτητα. Η εμπειρία της CIDA δείχνει ότι πολλοί αιτινοί οργανισμοί διασποράς, αφού εργαστούν με οργανισμούς της Κοινωνίας των Πολιτών (CSO) για αρκετά χρόνια, πλησιάζουν τώρα τη CIDA για αυτόνομη επιχορήγηση, προκειμένου να εκτελέσουν μόνοι τους αναπτυξιακά (έργα) προγράμματα στην Αϊτή (μόνοι τους).

Πολλές δωρήτριες κυβερνήσεις έχουν θεωρήσει εποικοδομητική τη δημιουργία ή την υποστήριξη μίας πλατφόρμας, που να διευκολύνει την συμμετοχή της διασποράς σε δράσεις για την ανάπτυξη, όπως η πλατφόρμα Regroupement des Organismes Canado-Haïtiens pour le Développement στον Καναδά και η πλατφόρμα Connections for Development στο Ηνωμένο Βασίλειο. Οι πλατφόρμες αυτές ενθαρρύνουν την ανταλλαγή ιδεών και πληροφοριών ενώ λειτουργούν και ως «οχήματα, για την οικοδόμηση δυνατοτήτων. Σε μερικές περιπτώσεις, μπορεί επίσης να εξελιχθούν σε λειτουργικούς εταίρους των εθνικών υπηρεσιών ανάπτυξης.

Ένας αριθμός κυβερνήσεων - δωρητριών αναπτυξιακής βοήθειας ή κοινοπραξιών, καθώς πειραματίζονταν στο πλαίσιο της συνεργασίας τους με εταίρους της διασποράς, ανακάλυψαν ότι τα πιο αποτελεσματικά έργα και προγράμματα είναι αυτά που αναπτύσσουν περαιτέρω τις πρωτοβουλίες της διασποράς, παρά εκείνα που ξεκινούν από την αρχή με την πρωτοβουλία της κυβέρνησης. Το EC-UN JMDI παρατηρεί ότι «οι πολιτικές τακτικές που καθοδηγούνται αυστηρά από την κυβέρνηση, μπορεί να λειτουργήσουν αποτρεπτικά στη δραστηριοποίηση της διασποράς.»^{vi}

Οι συνεργαζόμενοι στη δραστηριοποίηση της διασποράς σε καμία περίπτωση δεν περιορίζονται στις εθνικές κυβερνήσεις των χωρών προέλευσης και προορισμού. Μεγάλη σημασία έχει η καθιέρωση συνδέσμου μεταξύ τοπικών επιπέδων διακυβέρνησης και διασποράς, δεδομένου ότι η συνεισφορά της διασποράς τείνει να διασυνδέεται με τους ιδιαίτερους τύπους προέλευσης των μεταναστών. Κρατικές/επαρχιακές ή δημοτικές αρχές μπορούν να καθιερώσουν συνεργασίες με πληθυσμούς της διασποράς για να βοηθήσουν την ανάπτυξη των χωρών προέλευσης. Τα προγράμματα αδελφοποίησης πόλεων χρονολογούνται τουλάχιστον από την εποχή του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Το πρόγραμμα Partnership 2000 είναι ένα παράδειγμα αδελφοποίησης μεταξύ δήμων του Ισραήλ και κοινοτήτων της διασποράς. Τα προγράμματα έχουν οργανωτικές δομές και απαραίτητο στοιχείο τους είναι η αντιπροσώπευση και των δύο πλευρών, είτε πρόκειται για κυβερνητικά συμβούλια, είτε για επαγγελματικές επιτροπές που παρέχουν συμβουλές για αναπτυξιακά προγράμματα και την εφαρμογή τους. Κάτι τέτοιο επιτρέπει να ακούγονται οι απόψεις και να λαμβάνεται υπόψη η επιρροή και των δύο πλευρών σε κομβικά ζητήματα, όπως η αναγνώριση των αναγκών, ο καθορισμός των προτεραιοτήτων και ο καταμερισμός των μέσων.

Αυτό που είναι όμως καινοτόμο, είναι το ενδιαφέρον για την αδελφοποίηση με δήμους, που είναι τόποι προέλευσης μεγάλων ομάδων μεταναστών και/ή από τους οποίους έχουν πρόσφατα προέλθει μετανάστες. Οι Δημοτικές Αρχές στην Ολλανδία έχουν εξασφαλίσει σχέσεις με τις Τοπικές Αρχές σε χώρες μεταναστών, όπως η Τουρκία, το Σουρινάμ και το Μαρόκο.

Προς το παρόν, υπάρχουν περίπου 39 πρωτοβουλίες αδελφοποίησης Δήμων, οι οποίες εστιάζονται στη διασπορά στην Ολλανδία, και ο αριθμός τους συνεχώς αυξάνεται.^{vii}

Οι συνεργασίες μεταξύ των πόλεων συχνά επικεντρώνονται στους τρόπους άσκησης της τοπικής διακυβέρνησης. Για παράδειγμα, ο δήμος του Zeist συμβουλεύει τον συνεργαζόμενο δήμο του Berkane στο Μαρόκο, πώς να βελτιώσουν τη διαχείριση απορριμμάτων. Το καθαρότερο περιβάλλον συνεισφέρει στην πραγματοποίηση των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας που σχετίζονται με την υγεία (ΑΣΧ 4-6).

Προτάσεις για υψηλόβαθμα κυβερνητικά στελέχη (policy makers)

Ένας από τους σοβαρότερους περιορισμούς στις δυνατότητες δραστηριοποίησης της διασποράς για την ανάπτυξη είναι αυτός που απορρέει από τις διοικητικές, οικονομικές, τεχνικές και άλλου είδους διευκολύνσεις οι οποίες απαιτούνται. Οι κυβερνήσεις πολλών χωρών προορισμού έχουν ελάχιστες – ή και καθόλου - επίσημες δομές, για την ενεργό συμμετοχή των πληθυσμών της διασποράς σε αναπτυξιακές δράσεις. Η δημιουργία τμήματος, στο πλαίσιο της υπηρεσίας εθνικής αναπτυξιακής βοήθειας, για τη διασύνδεση με τη διασπορά αποτελεί ένα βήμα προς ένα, πιο συστηματικό, τρόπο συμμετοχής της διασποράς.

Οι κυβερνήσεις των χωρών προέλευσης μπορεί να έχουν τις δομές αλλά όχι τη δημοσιονομική δυνατότητα να τις στελεχώσουν επαρκώς ή να τους παρέχουν λειτουργικά κονδύλια.

Οι κυβερνήσεις και οργανισμοί παροχής αναπτυξιακής βοήθειας θα μπορούσαν να βοηθήσουν τις κυβερνήσεις των χωρών προέλευσης, τόσο σε τεχνικό όσο και σε οικονομικό επίπεδο, προκειμένου να ενισχύσουν τους θεσμούς της διασποράς τους.

Η «οικοδόμηση δυνατοτήτων» είναι ένα ακόμα ζήτημα για της κοινότητες της διασποράς. Πολλοί μη-κυβερνητικοί οργανισμοί της διασποράς είναι μικροί, φτωχοί και αποκλειστικά εξαρτώμενοι από εθελοντές. Ακόμη και οι μεγαλύτεροι, καλύτερα χρηματοδοτημένοι και στελεχωμένοι φορείς της διασποράς έχουν, συχνά, μικρή εμπειρία σε αναπτυξιακές δράσεις ή τις συνήθως, πολύπλοκες διαδικασίες, που απαιτούνται για συνεργασίες με οργανισμούς παροχής αναπτυξιακής βοήθειας (δωρήτριες υπηρεσίες) ώστε να επιτύχουν την ουσιαστική υλοποίηση των προγραμμάτων.

Οι κυβερνήσεις των χωρών προέλευσης και προορισμού, που θέλουν να συνεργαστούν με τη διασπορά για την ανάπτυξη, εμπλέκονται στην ενίσχυση των δυνατοτήτων των οργανισμών της διασποράς, για το σχεδιασμό και την εκτέλεση αναπτυξιακών δράσεων και για να διασφαλίσουν ότι τα θέματα της διασποράς λαμβάνονται υπόψη και έχουν επαφή σε διυπουργικό πλαίσιο.

Στις κοινότητες της διασποράς, οι γυναίκες μπορεί να έχουν συγκεκριμένες ανάγκες ανάπτυξης δυνατοτήτων, διαφορετικές από αυτές των ανδρών. Η επιβίωση των στερεοτύπων και προτύπων γύρω από τα δύο φύλα καθώς επίσης και ο - σε κάποιο βαθμό - καταμερισμός ανάλογα με το φύλο της εργασίας, στις μεταναστευτικές κοινότητες, ίσως δυσχεραίνουν τη πλήρη συμμετοχή των γυναικών στις δραστηριότητες των συλλόγων της διασποράς. Σε μερικές περιπτώσεις, οι μετανάστριες προτιμούν να ιδρύσουν τους δικούς τους συλλόγους, συχνά με το διπλό στόχο να βοηθήσουν νεοφερμένους στην ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία υποδοχής και να αναπτύξουν δραστηριότητες που θα ωφελήσουν της κοινότητες προέλευσης.

Εξάλλου, οι κυβερνήσεις και οι οργανισμοί παροχής αναπτυξιακής βοήθειας ίσως επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν πολιτικές για τη διασπορά, προκειμένου να επανεξετάσουν διαδικασίες και πώς θα τις απλοποιήσουν ή θα τις αλλάξουν. Το προαναφερθέν EC-UN JMDI παρέχει τη σχετική δυνατότητα στο επίπεδο αυτό. Εκτός από χρηματοδότηση, έχει προσφέρει την απαραίτητη τεχνική υποστήριξη σε οργανισμούς μεταναστών για την προετοιμασία της ανταπόκρισής τους σε σχετική πρόσκληση υποβολής προτάσεων του EC-UN JMDI (για προτάσεις) το 2009.

Παρόλο που η ‘οικοδόμηση δυνατοτήτων’ φαίνεται μόνο μία φορά στο σχεδιάγραμμα, του οδικού χάρτη για την συμμετοχή της διασποράς (βλ. Σχήμα 1), στην πραγματικότητα το σύνολο της διαδικασίας πρέπει να είναι μια διαρκής προσπάθεια «οικοδόμησης δυνατοτήτων».

Η ουσιαστική ενίσχυση για την «οικοδόμηση δυνατοτήτων» πρέπει να συμπεριλαμβάνεται, στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, σε οποιοδήποτε κυβερνητικό σχέδιο για τη δραστηριοποίηση της διασποράς για να μπορεί να είναι βιώσιμο στο χρόνο. Οι ανάγκες της διασποράς μπορεί να εξελιχθούν: κάτι τέτοιο πρέπει να αναγνωριστεί και να υπάρχουν παροχές σε μια διαρκή βάση.

Επιπλέον, ως μέρος των προσπαθειών για την ενίσχυση της συνεργασίας και της πολιτικής συνοχής ανάμεσα στις κυβερνήσεις χωρών προέλευσης και προορισμού, η «οικοδόμηση δυνατοτήτων» πρέπει να είναι μια κοινή προσπάθεια.

Πολλά από τα στοιχεία της διαδικασίας και της δράσης που σχετίζονται με τα τέσσερα στάδια του οδικού χάρτη συνδέονται με τις κυβερνήσεις τόσο των χωρών προέλευσης όσο και των χωρών προορισμού. Τα περισσότερα είναι κατάλληλα για διμερείς ή πολυμερείς συνεργασίες και μερικά, τις προϋποθέτουν.

Η δέσμευση για συνεργασία σε όλη της διάρκεια ανάπτυξης στρατηγικών δραστηριοποίησης της διασποράς, θα μπορούσε, από μόνη της, να προωθήσει την πραγματοποίηση του 8^{ου} Αναπτυξιακού Στόχου της Χιλιετίας: «Οικοδόμηση μιας παγκόσμιας συνεργασίας για την ανάπτυξη».

Ερωτήσεις για τη Συζήτηση

- *Πώς μπορούν τα μέλη της διασποράς να εμπλακούν πιο αποτελεσματικά σε αναπτυξιακές δραστηριότητες; Ποια είναι τα βασικά εμπόδια στην συμμετοχή της διασποράς για την ανάπτυξη στις χώρες προέλευσης;*
- *Πώς μπορούμε να προσομοιάσουμε τα βήματα του οδικού χάρτη στις συνθήκες που αντιμετωπίζουν οι συμμετέχοντες στην θεματική υποενότητα, προκειμένου να επιτύχουμε ουσιαστικές συνεργασίες και αποτελέσματα, χάραξη πολιτικής, κλπ; Ποιοι είναι οι πιθανοί περιορισμοί των δυνατοτήτων;*
- *Ποιες είναι οι προϋποθέσεις δημιουργίας αποτελεσματικών διμερών συνεργασιών για την συμμετοχή της διασποράς στην ανάπτυξη των χωρών προέλευσής τους; Ποια είναι τα όρια αυτών των συνεργασιών και πώς μπορούν οι χώρες να τα ξεπεράσουν;*

Πιθανά αποτελέσματα σε εθνικό, διμερές ή πολυμερές επίπεδο, έρευνα, συνεργασίες, κλπ.

- *Καθιέρωση ενός εγχειριδίου σχετικά με την συμμετοχή της διασποράς σε αναπτυξιακές δράσεις.*
- *Δημιουργία συνεργασιών σε εθνικό ή διμερές επίπεδο για την συμμετοχή της διασποράς σε αναπτυξιακές δραστηριότητες.*

ⁱ Αυτοί είναι: 1) Η εξάλειψη της μέγιστης πείνας και φτώχειας, 2) η επίτευξη καθολικής πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, 4) η μείωση της παιδικής θνησιμότητας, 5) η βελτίωση της μητρικής υγείας, 6) η καταπολέμηση του HIV/AIDS, της ελονοσίας και άλλων ασθενειών.

ⁱⁱ Βλ. Carlos Gonzalez Gutierrez, “The Institute of Mexicans Abroad: An Effort to Empower the Diaspora”, in Dovelyn R. Agunias, ed., *Closing the Distance: Diaspora Policies in the 21st Century* (Washington, DC: Migration Policy Institute, September, 2009).

ⁱⁱⁱ Το πρόγραμμα 3x1 μπορούμε να το κατανοήσουμε καλύτερα ως ένα πρόγραμμα αλληλεγγύης παρά ως αναπτυξιακό πρόγραμμα, αφού η επιλογή των έργων ακολουθεί τη λογική συνεργασίας και επίδειξης των δεσμών ανάμεσα στη διασπορά και των κοινοτήτων της πατρίδας, παρά την οικονομική λογική. Μερικοί κριτικοί καταγγέλλουν ότι οι κυβερνητικοί αναπτυξιακοί πόροι εκτρέπονται σε κοινότητες που δεν είναι αυτές με τις μεγαλύτερες ανάγκες, καθώς έχουν ήδη αποδεχτεί εμβάσματα και φιλανθρωπικές συνεισφορές από «Συνδέσμους Μεταναστών για την πατρίδα» (Home Town Associations).

^{iv} Αυτή η Παγκόσμια και πολυετής πρωτοβουλία επιχορηγείται από την ΕΕ και εφαρμόζεται από το UNDP σε συνεργασία με τα IOM, ILO, UNFPA και UNHCR. Ασχολείται με την παροχή άμεσης χρηματικής υποστήριξης σε ουσιαστικά έργα στους τομείς της μετανάστευσης και της ανάπτυξης, τον προσδιορισμό και την ανάλυση των βέλτιστων πρακτικών, με σκοπό να εξαχθούν διδάγματα από τις εμπειρίες αυτές τα οποία, τελικά, θα μπορέσουν να τροφοδοτήσουν τη χάραξη πολιτικής σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

^v See Dovelyn R. Agunias, “Institutionalizing Diaspora Engagement within Governments” in Agunias, op. cit.

^{vi} Η συμβολή του EC-UN JMDI στο υποστηρικτικό κείμενο 1.2 του GFMD ‘Ενσωματώνοντας λειτουργικά τη μετανάστευση στον αναπτυξιακό σχεδιασμό- κομβικοί παράγοντες, κομβικές στρατηγικές και δράσεις’ (χωρίς ημερομηνία).

^{vii} Hoetj Ben, “Trends and Issues in Municipal Twinning from the Netherlands”, *Habitat International*, 2009, pp. 157-164.



GFMD Athens 2009
6 DRAGATSANIOU STR. 101 83 ATHENS
T: 213 2142400 | F: 213 2142439
www.gfmdathens2009.org