



L'UE e le migrazioni: aiutiamoli a casa loro?

Quante volte, nelle discussioni sull'immigrazione, sentiamo dire "aiutiamoli a casa loro"?

Strano ma vero, il concetto non è estraneo all'Unione Europea e alle politiche e strategie che sta (faticosamente) mettendo in campo per affrontare le sfide che derivano dai flussi migratori sempre più consistenti.

La riflessione dell'UE sulla dimensione esterna della gestione dell'immigrazione risale già al 2005 con il cosiddetto GAMB ["Global approach to migration and mobility"](#), un quadro di riferimento per la cooperazione e il dialogo politico con i Paesi terzi con un'agenda focalizzata su quattro obiettivi: migliorare la gestione delle migrazioni legali, prevenire quelle irregolari e sradicare il traffico di esseri umani, massimizzare l'impatto sullo sviluppo di migrazioni e mobilità, promuovere forme di protezione internazionale e rafforzare la "dimensione esterna dell'asilo". Attraverso i suoi diversi strumenti, il GAMB ha mobilitato, sino al 2013, oltre un miliardo di Euro per oltre 400 progetti, aventi come beneficiari principali i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e dell'Africa sub sahariana.

Più di recente, accrescendosi l'impatto del fenomeno migratorio in senso lato, considerando anche l'incremento esponenziale delle domande di asilo/ protezione internazionale, la riflessione e l'elaborazione di strategie in sede europea si sono intensificate con un approccio che evidenzia sempre più l'interdipendenza tra le politiche di cooperazione allo sviluppo e le politiche su asilo e migrazioni.

Nel 2015, infatti, la Commissione Europea ha presentato una ["Agenda europea sulla migrazione"](#) (COM 2015 /240 del 13/05/2015) con l'obiettivo di delineare un quadro coerente e comprensivo per affrontare la questione delle migrazioni (usiamo il termine al plurale proprio per comprendere i diversi fenomeni in senso ampio migratori e le diverse cause che li provocano). L'Agenda, che considera degli obiettivi di breve e medio termine, si articola in quattro punti, di cui uno (tra quelli a medio termine) dedicato a "Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare: affrontare le cause degli spostamenti irregolari e forzati in Paesi terzi, lottare contro trafficanti, incentivare il ritorno". In sintesi, la Commissione prende atto del fatto che le principali cause delle migrazioni sono fenomeni quali le guerre civili, le persecuzioni, la povertà, il cambiamento climatico ... tutte questioni che sono al centro da tempo delle politiche di aiuto allo sviluppo della UE. In maniera piuttosto embrionale viene quindi evidenziata quella che è la "dimensione esterna" delle politiche sulle migrazioni e cioè il ruolo, in particolare, delle politiche di aiuto pubblico allo sviluppo nell'affrontare le cause della migrazione; questo avviene in un paragrafo piuttosto breve che mette insieme - appunto - la cooperazione con i Paesi terzi di provenienza dei migranti e il coinvolgimento dei Paesi stessi nel contrasto all'immigrazione illegale e al traffico di esseri umani.

Un passo ben più deciso verso il rafforzamento della "dimensione esterna" delle politiche europee sulle migrazioni si compie con un documento trasmesso nel mese di aprile 2016 dall'allora Presidente del Consiglio italiano Matteo Renzi al Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk e al Presidente della Commissione Europea Jean Claude Juncker. Si tratta del ["Migration Compact. Contributo ad una strategia dell'UE sulla dimensione esterna della politica migratoria"](#): come spiegava lo stesso Presidente del Consiglio italiano nella lettera di accompagnamento, un "non paper", un contributo di pensiero, da sviluppare ulteriormente in vista della presentazione al Consiglio Europeo.

Rispetto all'Agenda del 2015, il documento proponeva di fare un passo avanti prendendo atto in maniera esplicita che la gestione dei flussi migratori non è sostenibile senza una cooperazione rafforzata e mirata con i Paesi terzi di provenienza e di transito dei migranti. Approccio già presente nelle politiche europee (sempre nel mese di aprile 2016, tra l'altro, la Commissione ha pubblicato una importante [Comunicazione sulla Riforma del sistema comune dell'asilo e la creazione di percorsi legali verso l'Europa](#)) ma che riceve, grazie alla posizione italiana, uno stimolo e un "pungolo" molto importanti in una fase in cui altri Stati



stanno al traino di un'opinione pubblica sempre più allarmata e che sembra piuttosto premiare politiche “di pancia” fatte di muri, ruspe, filo spinato.

Una visione lungimirante, coraggiosa e nello stesso tempo realistica, laddove considera il fatto che i flussi migratori verso l'UE sono misti, composti da richiedenti asilo (in prevalenza nella cosiddetta “rotta balcanica”, a causa della guerra in Siria) e migranti economici, questi ultimi soprattutto nella “rotta del Mediterraneo”, destinata a durare nel medio – lungo periodo: due componenti diverse ma che di fatto confluiscono, e quindi vanno gestite nell'ottica di un disegno complessivo.

Il documento propone una sorta di “rapporto contrattuale” tra UE e Paesi terzi (“compact”, infatti, significa “patto”): a fronte delle iniziative di cooperazione rafforzata promosse dalla UE, i Paesi terzi coinvolti dovranno porre in essere a propria volta delle iniziative volte al controllo dei flussi di migranti e alla cooperazione nelle procedure di rimpatrio.

Il *Migration Compact*, partendo da una analisi dello stato di fatto, afferma che i diversi strumenti di azione esterna della UE andrebbero riconsiderati e riorientati per sviluppare, in maniera coerente con le azioni relative alla dimensione interna delle politiche su migrazioni e asilo, una strategia attiva di cooperazione rivolta principalmente ai Paesi africani di transito e partenza dei migranti. Il fronte per dire così “balcanico”, infatti, sarebbe già coperto grazie all' accordo con la Turchia (al tempo della proposta ancora recente, ad oggi forse dal futuro più incerto...) che dimostrerebbe come sia possibile utilizzare in maniera innovativa uno strumento e dei fondi già disponibili. Proprio la possibile revisione dei fondi per la cooperazione, e l'accostamento con l'accordo con la Turchia, hanno provocato obiezioni e preoccupazioni in [CONCORD](#) Italia, coordinamento nazionale di ONG che si occupano di cooperazione allo sviluppo: il timore è che la cooperazione allo sviluppo venga utilizzata per scopi che non sono i suoi propri (e cioè appunto la riduzione dei flussi migratori verso la UE). Inoltre, le ONG ricordano che le politiche di cooperazione devono essere accompagnate da coerenti politiche in materia di promozione dei diritti umani, della democrazia, dello Stato di diritto, per promuovere uno sviluppo realmente umano e sostenibile.

Tornando ai contenuti del *Migration Compact*, esso afferma che - riorganizzato l'esistente - si passa ad una fase successiva, definita “il grande, equo accordo”, partendo con l'identificazione dei Paesi che possono essere dei partner “chiave” della strategia sulla base non solo di schede Paese elaborate dalla Commissione Europea ma anche di una analisi dei bisogni redatta in cooperazione con il Paese terzo interessato. Da questa mappatura dovrebbero nascere dei piani d'azione specifici per Paese per promuovere delle *partnership* rafforzate. Va ricordato, peraltro, che il *Migration Compact* riserva uno specifico paragrafo alla Libia, Paese di cruciale rilevanza per i flussi di migranti che arrivano in Italia, evidenziando la necessità di una stabilizzazione del Paese con azioni guidate dalla UE e dall'ONU.

Questa l'offerta che, secondo la proposta italiana, la UE potrebbe proporre ai partner (azioni e relativi strumenti di finanziamento):

- investimenti di alto impatto infrastrutturale e sociale nei Paesi terzi ritenuti strategici e individuati come descritto poco sopra, finanziati da fondi già esistenti ([ENI](#) – strumenti delle politiche di vicinato, [DCI](#) – strumenti di cooperazione allo sviluppo) opportunamente riorientati verso una cooperazione rafforzata con questi Paesi, e da un nuovo fondo da istituire (*EU Fund for Investments in Third Countries*). Gli investimenti dovrebbero essere coprogettati insieme ai Paesi terzi partner;
- titoli di debito pubblico emessi in comune dai 19 Stati della zona Euro, quindi dei bond UE/Africa (o altri strumenti finanziari innovativi) da definire e strutturare con la BEI, allo scopo di facilitare l'accesso dei Paesi africani ai mercati di capitali;
- cooperazione in materia di sicurezza, nell'ambito delle missioni già esistenti e da istituire in Africa del programma [CSBC – Capacity building for security and development concept](#): gestione delle frontiere, rispetto degli standard internazionali nel trattamento di migranti e richiedenti asilo, giustizia penale, attività di *capacity building* e di promozione della cooperazione intraregionale ;



- più opportunità di immigrazione legale dai Paesi partner, iniziative sulle migrazioni temporanee e sugli spostamenti Sud - Sud;
- strumenti di [reinsediamento](#) dei richiedenti asilo come forma di compensazione per quei Paesi che si impegnano a istituire sistemi di asilo in linea con gli standard internazionali.

A queste offerte si affiancano una serie di richieste che la UE potrebbe fare ai Paesi partner e che consistono per lo più nel consenso da parte di questi ultimi a determinate iniziative/ azioni sul proprio territorio:

- impegno per un controllo efficace dei confini e riduzione dei flussi verso la UE, contributo alle attività di soccorso in mare. La UE garantirebbe attività di *capacity building* e fornitura di equipaggiamenti;
- cooperazione nei rimpatri attraverso accordi operativi, scambio di funzionari, accettazione dei rimpatri. La UE finanzierebbe i rimpatri e programmi di integrazione per i rimpatriati, e darebbe supporto nell'istituzione di *data base* biometrici e di registri di identificazione informatici. Dovrebbero anche essere promossi accordi di riammissione di migranti tra Paesi terzi;
- gestione dei flussi di migranti e rifugiati attraverso l'esame nel Paese terzo delle istanze, con misure di reinsediamento nella UE per quanti risultassero in necessità di protezione internazionale e di rimpatrio per i migranti irregolari;
- istituzione di sistemi di asilo in linea con gli standard internazionali, per offrire adeguata protezione nel Paese terzo ai richiedenti asilo, in cooperazione con UNHCR e OIM e con la creazione di centri di accoglienza per i rifugiati finanziati dalla UE;
- rafforzare la lotta contro il traffico di esseri umani e la tratta dei migranti attraverso la cooperazione giudiziaria e di polizia.

La proposta ricevette, nei suoi contenuti, un ampio consenso sia tra gli altri Stati membri della UE, sia nelle istituzioni comunitarie. Il [Presidente Juncker](#), infatti, scriveva nella sua risposta formale al Governo italiano che quello del *Migration Compact* era precisamente l'approccio auspicato dalla Commissione nell'Agenda Europea sull'immigrazione approvata nel mese di maggio 2015. Juncker, inoltre, assicurava che la proposta italiana e una successiva comunicazione della CE sarebbero state la base per la discussione nel Consiglio europeo di giugno 2016.

Il punto controverso della proposta italiana era, però, quello relativo agli strumenti di finanziamento: alcuni Stati membri della UE, in particolare la Germania, manifestavano assoluta contrarietà all'emissione dei bond europei e hanno proposto strumenti di finanziamento più "tradizionali" quali l'istituzione di tributi *ad hoc*.

Cosa è successo in seguito?

Come preannunciato da Juncker, pochi mesi dopo la presentazione del *Migration Compact*, la Commissione ha pubblicato una Comunicazione su "[Nuovo quadro di partnership \(Partnership Framework\) con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione](#)" (COM 385/2016 del 7/06/2016). Nella Comunicazione, il tema dell'aiuto allo sviluppo viene menzionato quale strumento per affrontare le cause fondamentali delle migrazioni irregolari, quindi come obiettivo a lungo termine. Restano però in maggiore evidenza degli obiettivi immediati e urgenti che riguardano il salvare le vite dei migranti per mare e l'incremento di rientri e rimpatri. Dal *Migration Compact* italiano viene per lo meno ripresa con una certa forza l'idea di stringere specifici accordi ("*compacts*" appunto) con Paesi terzi ritenuti di particolare rilevanza in quanto Paesi di origine o di transito dei migranti: in particolare, la Commissione propone di cominciare con Giordania, Libano, Mali, Niger, Nigeria, Senegal ed Etiopia e – in un secondo momento – Tunisia e Libia.

Poco dopo la pubblicazione della Comunicazione n. 385/2016, il 28 giugno, si è riunito a Bratislava il Consiglio europeo. Nelle sue [conclusioni](#) il Consiglio (quasi monopolizzato, in realtà, dai risultati del referendum del Regno Unito sulla "Brexit") ribadisce che il contrasto all'immigrazione irregolare richiede un



forte partenariato con i Paesi terzi di transito e di origine. Viene quindi avallato l'approccio del “*partnership framework*” a partire da un numero limitato di Paesi ritenuti prioritari, basato su incentivi efficaci e condizionalità adeguate. Le azioni individuate dal Consiglio sembrano peraltro - in linea con la Comunicazione della Commissione - focalizzate soprattutto sull'implementazione efficace di accordi e procedure di riammissione e rimpatrio dei migranti irregolari (una prospettiva ben più limitata di quella del *Migration Compact*), per quanto si legga anche che sarà necessario anche “*creare e mobilitare le necessarie leve, servendosi di tutti i pertinenti strumenti, mezzi e politiche di cui la UE dispone, compresi commercio e sviluppo*”. Il Consiglio afferma anche che “*l'UE e i suoi Stati membri continueranno ad affrontare le cause profonde della migrazione illegale, in stretta cooperazione e in uno spirito di titolarità reciproca con i paesi di origine*”.

Riguardo al punto controverso degli strumenti finanziari utilizzabili, il Consiglio rimane piuttosto generico: “*tutti gli strumenti e tutte le fonti di finanziamento pertinenti dovrebbero essere mobilitati in modo coerente a sostegno del suddetto approccio L'iniziativa della Banca europea per gli investimenti nei paesi del vicinato meridionale e dei Balcani occidentali - quale primo passo nel nuovo quadro di cooperazione - contribuirà a promuovere gli investimenti nei paesi partner ... La Commissione è invitata a presentare entro settembre 2016 una proposta relativa a un piano di investimenti esteri ambizioso, che dovrebbe essere esaminata in via prioritaria dal Parlamento europeo e dal Consiglio*”.

La titolarità dei processi di attuazione del “*partnership framework*” viene affidata all'Alto Rappresentante della UE per gli Affari esteri, Federica Mogherini.

Nel mese di ottobre 2016, infine, la Commissione ha diffuso il primo [Rapporto sull'avanzamento del Partnership Framework](#) con i Paesi terzi; il [secondo Rapporto](#) è stato pubblicato a dicembre 2016 e il terzo è atteso per il prossimo mese di marzo e sarà esaminato dal Consiglio dei Capi di Stato e di Governo in programma il 9/10 marzo 2017.

Federica Mogherini, nella conferenza stampa di presentazione del primo Rapporto, ha riaffermato il carattere innovativo dell'approccio seguito verso i partner: un processo bilaterale basato su un interesse comune e su un lavoro congiunto tra la UE e il Paese terzo. Gli accordi sono stati stipulati con Niger, Nigeria, Senegal ed Etiopia e nei mesi da giugno a ottobre sono state gettate le basi per la loro implementazione, con visite di delegazioni europee di livello sia politico che tecnico e con la proposta di alcune iniziative chiave:

- il collocamento presso le delegazioni UE nei Paesi partner di funzionari specificamente dedicati all'attuazione dei “*compact*” (*European Migration Liaison Officers*) e il rafforzamento della collaborazione con le Agenzie UE competenti come Europol e la Guardia Costiera Europea;
- il miglioramento delle procedure di identificazione e rimpatrio che si svolgono in territorio UE; progressi misurabili nella lotta contro l'immigrazione irregolare e nei rimpatri;
- finalmente, il finanziamento di progetti di sviluppo attraverso lo [EU Trust Fund for Africa](#) e la promozione di un piano di investimenti esteri a favore dei Paesi partner.

Va ricordato che lo EU Trust Fund è stato istituito nel 2015 in seguito al summit di La Valletta e ha proprio lo scopo di aiutare alcuni Paesi Africani (Sahel, Lago Ciad, Corno d'Africa e Nord Africa) ad affrontare le crisi migratorie, anche affrontandone le cause di base e agendo in maniera complementare rispetto agli altri strumenti e programmi esistenti. Con una dotazione finanziaria (UE) di 1,8 miliardi di €, è stato accresciuto di altri 500 milioni nell'ambito del *Migration Partnership Framework*.

Il secondo Rapporto, invece, illustra alcuni primi risultati concreti delle varie iniziative messe in campo. Ad esempio, sono stati stanziati ulteriori 500 milioni di Euro per lo EU Trust Fund for Africa (che arriva ad un totale di 2,5 miliardi di Euro) e nel 2017 ne saranno stanziati altri 726 milioni circa. Comincerebbe già a vedersi una prima riduzione dei flussi migratori da alcuni Paesi partner: il Rapporto cita gli attraversamenti del deserto del Niger, che sarebbero scesi drasticamente da 70.000 persone in maggio a 1.500 in novembre (dato [successivamente verificato come errato](#) e corretto in 11.500, che rappresenta comunque una drastica



riduzione del flusso). Viene inoltre segnalata nel rapporto che grazie al Programma Erasmus + sono state finanziate 1.165 azioni di mobilità che permettono degli ingressi legali in Europa dai Paesi partner.

Da ultimo, il 25/01/2017 l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e la Commissione hanno pubblicato una Comunicazione congiunta "Migrazioni nella rotta del Mediterraneo centrale - Gestire i flussi, salvare vite" in preparazione alla riunione informale dei Capi di Stato e di Governo del 3 febbraio scorso, cui ha fatto seguito la "Dichiarazione di Malta" del 3/02/2017.)

Entrambi i documenti indirizzano proprio la dimensione esterna delle migrazioni, con particolare riferimento alla rotta del Mediterraneo centrale. La Comunicazione congiunta chiede di affrontare i flussi che provengono dalla Libia, riguardo alla gestione delle partenze via mare e agli ingressi dal confine meridionale attraverso il deserto, dal Niger quindi. Secondo l'Alto Commissario e la Commissione, tra l'altro, è necessario aumentare il dialogo e la cooperazione operativa sulla gestione delle migrazioni, coinvolgendo anche l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - UNHCR e l'Organizzazione Internazionale sulle Migrazioni - OIM e propone, a tale effetto, di stanziare altri 200 milioni di Euro nello EU Trust Fund for Africa per progetti di formazione ed equipaggiamento della Guardia costiera libica, di miglioramento delle condizioni dei migranti e di supporto ai rimpatri assistiti volontari.

La Dichiarazione di Malta prende atto del fatto che grazie al Partnership Framework e al Piano d'Azione di La Valletta sono stati stabiliti solidi rapporti di cooperazione con alcuni Paesi partner, incentrati in particolare sul lavoro comune sulle cause radicali delle migrazioni e basati sulla fiducia reciproca. L'urgenza della situazione richiede però misure immediate e operative, in particolare la cosa più importante è la stabilizzazione della Libia e il "capacity building" delle autorità libiche (la Dichiarazione conferma il sostegno al Consiglio di presidenza e al Governo di intesa nazionale appoggiati dalle Nazioni Unite e la volontà di cooperare con le comunità regionali e locali libiche e con le organizzazioni internazionali attive nel paese) per il controllo dei confini terrestri e marini.

Le priorità comprendono:

- formazione, equipaggiamento e supporto per la guardia costiera nazionale libica e altre agenzie competenti;
- contrasto al traffico di esseri umani;
- miglioramento della situazione socioeconomica delle comunità locali in Libia, in particolare nelle zone costiere e presso le frontiere terrestri, lungo le rotte migratorie;
- un impegno volto a garantire, in Libia, capacità e condizioni di accoglienza adeguate per i migranti, unitamente all'UNHCR e all'OIM;
- sostegno all'OIM per intensificare le attività di rimpatrio volontario;
- potenziamento delle campagne di informazione rivolte ai migranti.

Una cooperazione, quindi, estremamente concentrata sul controllo dei flussi. Che può, certo, apparire idonea al raggiungimento dello scopo nell'immediato, ma a quali costi umani e in termini di rispetto dei diritti fondamentali (tema già ampiamente emerso rispetto all'accordo UE - Turchia che ha massicciamente bloccato i flussi migratori dalla rotta balcanica)?

Segnalo a questo proposito due interessanti articoli pubblicati di recente.

Il primo, su L'Espresso del 19/02/2017, si intitola "[Garian, viaggio al termine dell'umanità](#)". La giornalista Francesca Mannocchi ha visitato un centro di detenzione allestito in Libia per i migranti clandestini, proprio quei centri che dovrebbero aumentare grazie ai maggiori investimenti europei previsti anche dalla Dichiarazione di La Valletta. Certo non, si auspica, nelle terribili condizioni descritte nel reportage della Mannocchi.



È dell'inizio di febbraio invece un articolo pubblicato sul sito giornalistico [Irin – the inside stories of emergencies](#); si tratta di un reportage da Agadez, in Niger, città che è snodo fondamentale nella traiettoria dei migranti africani che tentano di raggiungere l'Europa passando per Algeria e Libia. L'UE, in collaborazione con l'OIM, finanzia qui dei "centri di transito" per dare informazione ai migranti e aiutare quelli "intercettati" nel ritorno ai Paesi di provenienza; inoltre, fornisce formazione ed equipaggiamento alle locali forze di polizia impegnate nella lotta contro il traffico di persone. OIM, infatti, ha attribuito il drastico calo dei flussi al forte contrasto da parte del governo del Niger su Agadez, ma ha rilevato che migranti e trafficanti stanno semplicemente utilizzando percorsi alternativi e più rischiosi, o viaggiano di notte; tant'è che sono aumentate le morti nel deserto e l'OIM riferisce di 38 cadaveri scoperti nelle ultime settimane.

E' chiaro quindi che, per ottenere risultati che non siano positivi solo in apparenza, all'attività di contrasto delle migrazioni illegali devono accompagnarsi da un lato iniziative fattive di aiuto allo sviluppo nei Paesi di provenienza, senza che l'aiuto allo sviluppo coincida esclusivamente o prevalentemente con il capacity building delle forze di polizia locali; dall'altro, politiche realistiche per l'ingresso legale dei migranti cosiddetti "economici" nell'Unione Europea. Il primo punto, almeno, dovrebbe essere un caposaldo dell'azione esterna delle politiche su migrazioni e asilo che invece, come si è visto dalla veloce panoramica di questo scritto, vedono più presente il tema del rafforzamento della capacità dei Paesi terzi nel contrasto alle partenze dei migranti.

Come si vede, quindi, la proposta italiana del *Migration Compact* si inseriva in un percorso più o meno già delineato dalle istituzioni europee e aveva, a nostro avviso, un duplice merito: quello di chiedere un rafforzamento dell'impegno politico ed economico nella dimensione esterna del contrasto all'immigrazione irregolare, e quello di irrobustire la caratura politica di quanto in parte già in essere, con un impegno diretto ed esplicito da parte di uno Stato membro - l'Italia - che oltre ad essere fondatore e contributore netto della UE, è anche uno degli Stati più toccati dai flussi migratori.

Il bicchiere, ora, può essere letto come mezzo vuoto o come mezzo pieno. Mezzo vuoto perché in qualche modo la pressione dell'emergenza sembra prevalere su una visione a lungo termine (negli accordi e nei progetti il controllo dei flussi e la questione dei rimpatri sembrano più presenti delle azioni di aiuto allo sviluppo); mezzo pieno perché il percorso, comunque, è stato attivato e strutturato.

Importante tenere alta l'attenzione e capire che le migrazioni sono un fenomeno strutturale del nostro tempo, da gestire non solo in Europa ma anche e soprattutto insieme ai Paesi di provenienza.

Scheda redatta da **Benedetta Pricolo**