

Dopo Parigi: come riformulare il piano per la gestione dei flussi migratori dall'Africa

A Parigi forse per la prima volta che il governo Italiano ha ricevuto un apprezzamento e un appoggio così forte dai paesi europei più importanti sulla gestione dei flussi migratori dall'Africa. Nella dichiarazione comune del summit di Parigi di lunedì scorso, si riconosce la bontà dell'approccio italiano nel porre sotto controllo e fermare i flussi migratori nei paesi di transito. In questo modo si replica l'accordo con la Turchia nel tenere là i migranti, cercando di farli tornare nei loro paesi di origine. Esternalizzando e delegando i governi dei paesi africani a gestire le migrazioni, erigendo frontiere. Il tutto bilanciato con un impegno umanitario per il rispetto dei diritti umani, in centri di protezione, salvando i migranti non solo sul mare ma anche nel deserto del Sahara, puntando, almeno nelle intenzioni, ad una maggiore cooperazione economica e allo sviluppo per le comunità locali.

I CONTENUTI DELLA DICHIARAZIONE DI PARIGI

Secondo la dichiarazione del summit occorre innanzitutto **rafforzare i governi centrali locali**, in Niger e Ciad, oltre che naturalmente in Libia. Stabilizzare e costruire Stati capaci di controllare i territori dove transitano i migranti, la sicurezza delle frontiere, di esercitare la giustizia nel contrastare il traffico di esseri umani. Appoggiandoli con le **missioni militari dell'Unione europea**. In secondo luogo **favorire i ritorni dei migranti economici nei paesi di origine**, creando **centri di protezione** e gestione dei flussi lungo le rotte migratorie, salvando le vite nel deserto. In terzo luogo **finanziare uno sviluppo economico locale alternativo alle entrate derivanti dai traffici irregolari**. Infine, sostenere alcuni reinsediamenti dei migranti più vulnerabili e che meritano la protezione in Europa. **Senza specificare numeri, lasciando la responsabilità ai singoli paesi europei**.

Nel caso della Libia si riconosce innanzitutto la necessità della sua stabilizzazione politica; nonostante questa non esista, si appoggiano le iniziative del governo italiano di sostenere le economie di 14 comunità locali, per rafforzare i confini al sud, con un progetto finanziato dall'UE, anche grazie all'accordo di pace raggiunto con le tribù nomadi locali. Sono inoltre previste altre misure che andranno realizzate per **migliorare le condizioni di vita e la protezione nei centri di accoglienza** (oggi di detenzione gestiti di fatto dalle varie milizie locali), favorendo **ritorni e reinsediamenti** con le agenzie ONU (OIM e UNHCR). Infine non si dimentica il **rafforzamento della guardia costiera libica**.

L'approccio italiano è adottato anche con riferimento alle cose da fare nel mare e da parte dell'Unione Europea: si appoggia il codice di condotta per le ONG per una maggiore efficacia e coordinamento dei soccorsi, **si promettono più ricollocazioni**, più assistenza da Frontex ed Easo, di allargare la cooperazione con Algeria, Marocco e Mauritania. Soprattutto si sostiene la creazione di **un nuovo sistema europeo comune per l'asilo** con un migliore equilibrio tra responsabilità e solidarietà tra i paesi membri. Si prefigura quindi il superamento del regolamento di Dublino che finora ha visto solo l'Italia e la Grecia impegnate nell'accoglienza, in quanto paesi di primo arrivo.

Si stabilisce infine la **creazione di una task force per agire insieme tra Italia, Germania, Spagna, Francia e Alto Rappresentante dell'Unione europea** per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza con il **Commissario europeo per le migrazioni**.

CRITICITA' DEL PIANO

Insomma si tratta di un vero e proprio piano per la gestione dei flussi migratori che però, oltre ad alcuni aspetti positivi laddove si sottolinea l'impegno per la protezione e i diritti umani e per un sistema europeo d'asilo, desta molte perplessità e critiche che evidenziamo di seguito:

Innanzitutto è un piano focalizzato sulla gestione delle migrazioni nel breve periodo che lascia in secondo piano le cause profonde e le questioni dello sviluppo sostenibile (nonostante il documento le citi quando all'inizio della dichiarazione si enunciano i principi e le azioni per i paesi di origine) e dei processi di pace. È quindi un piano monco e strabico, visto che l'urgenza prioritaria è quella di fermare i flussi migratori verso l'Europa.

La politica estera italiana ed europea è così dettata dalla politica migratoria per interessi interni europei. Nel piano la complessità viene ridotta a una variabile: fermare le migrazioni in Africa; quando esse sono sintomo e non causa. Tutti gli strumenti (diplomazia, cooperazione e sicurezza) sono mirati al controllo e alla gestione dei flussi, cioè in funzione di un solo obiettivo da raggiungere nel più breve tempo possibile, pena la sicurezza e la tenuta democratica europea. Ne siamo sicuri? Con quali conseguenze per le fragili democrazie africane? Per la pacificazione della Libia? Per i diritti dei migranti? Non è che con queste misure di breve periodo stiamo creando le condizioni per situazioni peggiori nel prossimo futuro? Con ricadute negative per la stessa Europa? Ma dov'è la politica estera e di cooperazione? Dov'è concretamente il tanto declamato piano per l'Africa?

In secondo luogo il Piano **sostiene il rafforzamento di governi africani nella gestione dei flussi** e per la sicurezza delle frontiere. **Ma non del loro Stato di diritto.** Il rispetto dei diritti umani viene citato più volte, ma è sempre strumentale e come appendice alla gestione dei flussi. L'appoggio alle democrazie locali, al bilanciamento dei poteri, ad una società civile organizzata e vigile per il rispetto dei diritti umani è fondamentale ma non viene mai nemmeno menzionato. Al contrario questa è una condizione essenziale per una vera stabilizzazione di tutti i paesi dell'area.

Sembra che (e la vicenda del codice di condotta lo dimostra) la società civile organizzata e le ONG siano utili solo se funzionali alla politica dei governi, svilendo il loro ruolo autonomo di "sale della democrazia", di critica e verifica per politiche più mirate alla salvaguardia dei diritti umani.

In fin dei conti il piano del summit sostiene un approccio prevalentemente repressivo (controllo e sicurezza) relativamente bilanciato e in modo vago, con misure umanitarie, ma solo per i più vulnerabili (secondo quali criteri?). Se da una parte vengono descritte con una certa precisione le iniziative da mettere in campo in termini di controllo delle frontiere, dall'altro, riguardo alle misure umanitarie, rimane molto indeterminato: non è ancora chiaro quali sono le capacità, le strutture, gli attori da coinvolgere, i fondi per garantire il rispetto dei diritti umani, il rispetto della garanzia di richiedere asilo e la protezione internazionale, e di evitare casi di respingimento.

È un documento che parla poco di sviluppo e di costruzione di stati di diritto: le vere cause profonde delle migrazione, assieme alla povertà e alla disuguaglianza! In tutto il testo lo sviluppo sostenibile è richiamato genericamente solo quattro volte, e solo in relazione allo sviluppo delle comunità locali in modo da produrre fonti di reddito alternative al traffico umano.

In terzo luogo la politica migratoria è focalizzata solo sul controllo e una pur necessaria ma ipotetica protezione. Una politica questa tutta da costruire nel caso dei centri di detenzione in Libia e con governi africani che non hanno mai firmato le convenzioni internazionali che regolano la protezione internazionale e

l'asilo, il ritorno e i

reinsediamenti. **Pochissimo è scritto per una gestione dei flussi in termini positivi.** Tutto viene ridotto a una grossolana divisione tra migrazioni economiche e migrazioni dei richiedenti asilo, quando il problema africano, evidenziato da diversi studi, è che questa distinzione tiene sempre meno. Le migrazioni per sopravvivenza, per cause ambientali, per insicurezza umana come possono essere classificate?

PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI

Sulla scorta del dibattito che ha ingiustamente coinvolto le ONG e le organizzazioni della società civile, e per contribuire con proposte ai limiti critici evidenziati sottolineiamo al governo e alle istituzioni europee alcune questioni per noi essenziali.

- Il primo banco di prova della strategia consiste nel rapido **miglioramento delle condizioni dei migranti e richiedenti asilo in Libia e negli altri paesi di transito come il Niger e il Ciad.** Gli attuali centri di detenzione in Libia si debbono trasformare in luoghi dove la vita e il diritto alla protezione internazionale deve essere garantita e tutelata attraverso la presenza dell'UNHCR e dell'OIM così come della società civile organizzata. Ciò risulta impossibile prima di una sostanziale stabilizzazione e pacificazione dei paesi coinvolti, che veda anche la loro **adesione alle norme e agli accordi internazionali.** Usando in questi casi una condizionalità positiva verso i governi africani.
- È necessaria la formalizzazione di **una road map, con impegni finanziari** chiari per i prossimi anni, che porti questi paesi (Libia e Ciad non sono firmatari della Convenzione di Ginevra ad esempio) a raggiungere infrastrutture e standard che garantiscono il rispetto della Convenzione e dei diritti umani. In particolare le risorse messe in campo per la cooperazione a partire dal **Trust-fund Europa Africa, recentemente rifinanziato per 2.8 miliardi di euro debbono essere utilizzate per lo sviluppo umano e per i servizi essenziali:** appoggio alla costruzione dello stato di diritto e alla democrazia, cibo, salute e istruzione di base, e non impiegate in buona parte per il controllo delle frontiere. Lo stesso criterio deve valere per i 200 milioni del "Fondo Africa" stanziati dal governo italiano. I costi per la gestione delle migrazioni (comunque questi paesi devono dotarsi di una politica migratoria) devono essere a carico di fondi ad hoc, distinti da quelli per lo sviluppo e la protezione. E questi fondi devono andare a favore di una politica fondata sui diritti umani e su principi democratici, ad esempio dando **un maggiore sostegno al quadro di concertazione sulle migrazioni** creato in Niger; e prevedendo l'istituzione di uno strumento simile anche in Libia, accanto alle iniziative di costruzione della pace. Questi quadri sono importanti per la presenza della società civile organizzata ai fini del monitoraggio delle azioni e per la salvaguardia e promozione dei diritti umani.
- Le norme adottate per la sicurezza e il controllo alle frontiere **non debbono ridurre la mobilità umana intra-africana** (si dimentica che oltre il 60% dei flussi non viene in Europa, ma si sposta tra stati africani), migrazione indispensabile per sostenere la sopravvivenza delle famiglie di origine. **Occorre preservare le capacità degli Stati africani di consentire la mobilità interna regionale.**
- L'erezione di frontiere rischia di portare alla creazione di stati cuscinetto e campi profughi in Africa che non fa che procrastinare le crisi e le instabilità, **mentre occorre sostenere risposte regionali e la creazione di veri poli di attrazione economici come ad esempio previsto dalle analisi della Banca Africana di Sviluppo con UNDP e centro per lo sviluppo dell'OCSE.** Con un approccio che coniuga sviluppo territoriale e gestione positiva delle migrazioni.

- Come dimostrato da tempo, è urgente la **riforma e superamento del sistema di Dublino** che lungi dal facilitare la gestione dei flussi ne concentra il peso sui paesi di “primo arrivo” come è accaduto in questi tre anni con Italia e Grecia. È evidente la necessità quantomeno dell’introduzione di un meccanismo che permetta l’automatica redistribuzione dal paese di primo arrivo in altri stati membri, in situazione di emergenza e in caso di grandi flussi che mettano sotto stress il sistema di accoglienza di quel/i paese/i.
Accanto a questo è urgente la conclusione, dopo un processo che va avanti da tempo, dell’**adozione di un sistema unico di asilo europeo** che faciliti regole certe e uguali per tutti i 27 paesi membri, e favorisca una reale condivisione delle responsabilità in un quadro europeo. Un sistema che deve prevedere un piano europeo credibile per il reinsediamento e corridoi umanitari con numeri significativi in linea con i valori e le risorse dell’UE. In tal senso il Piano di Parigi promuove **un nuovo programma di reinsediamento** dai paesi del Sahel all’Europa (quello precedente, occorre ricordarlo, prevedeva 22.000 persone da reinsediare. ma non ha centrato l’obiettivo e si è fermato a 17.179). Ciò significa che i numeri saliranno? È necessaria maggiore chiarezza sull’impegno concreto degli Stati membri.
- il Piano nella sua forma attuale riduce le migrazioni alla dicotomia tra flussi per motivi economici e per asilo, con i primi da rigettare nei paesi di origine. A quando l’apertura di una riflessione su una nuova politica per un contesto in grande mutamento dove appaiono nuove forme di migrazione? Riteniamo utile per una seria strategia di medio periodo **guardare alle riflessioni e alle proposte del Global Compact sulle migrazioni dell’ONU**. Un documento approvato con l’adesione di tutti i paesi europei lo scorso anno e che nel 2018, all’Assemblea Generale vedrà il lancio di misure operative per realizzarlo.
- Il ruolo della società civile e delle ONG e più in generale del sistema italiano della cooperazione e della solidarietà crediamo sia una risorsa imprescindibile con le sue capacità e relazioni per affrontare una sfida di questa portata, sia a livello istituzionale che culturale con e dentro la scuola, la famiglia, il mondo del lavoro e dei media. Per questo chiediamo nuovamente al governo e ai ministeri competenti (Interni ed Esteri e della Cooperazione) di **convocare un Tavolo di coordinamento nazionale con tutti gli attori** così come fu fatto con successo in altre occasioni, dalle guerre nei Balcani o in occasione di altre emergenze nazionali.

In conclusione, se da un lato è da salutare positivamente il riconoscimento e l’appoggio europeo della spinta italiana per una gestione dei flussi migratori più condivisa e responsabile, dall’altro è necessario che la società civile faccia sentire la sua voce in modo propositivo per rivedere un piano che mostra diverse criticità. Ma soprattutto richiami il governo italiano e quelli europei a definire finalmente **un concreto e complessivo piano con l’Africa che porti a coerenza diverse questioni sulle quali non c’è ancora condivisione e che sono alla base dei flussi migratori**: le guerre (il commercio delle armi), la crescente emergenza ambientale (gli impegni per il cambiamento climatico e il finanziamento del fondo verde per il clima), la fughe dei capitali dall’Africa e l’evasione ed elusione delle tasse da parte delle multinazionali che riducono gli introiti per i poveri stati africani in misura di almeno 50 miliardi di dollari l’anno (chiusura dei centri finanziari off-shore e trasparenza nella rendicontazione), la lotta alla speculazione finanziaria che provoca le guerre del pane (adozione della tassa sulle transazioni finanziarie ad alta frequenza), una politica commerciale che favorisca l’industrializzazione dei paesi africani e quindi l’occupazione locale (revisione degli *European African Partnership*), un piano per gli investimenti in Africa che sostenga le comunità locali e non gli interessi delle grandi imprese europee.