



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 4/2016

1. LA CRISI GLOBALE DEI RIFUGIATI E IL GRANDE IMPEGNO DELLA SOCIETÀ CIVILE A TUTELA DELLA VITA DI RIFUGIATI E MIGRANTI

1. *Tendenze globali*

In primo luogo, ritengo opportuno tracciare una panoramica delle attuali tendenze mondiali in materia di flussi migratori, al fine di favorire una comprensione più completa di quella che viene correntemente chiamata “crisi dei rifugiati”.

Malgrado conflitti armati e persecuzioni siano ancora oggi una delle principali cause di sfollamento e migrazione forzata in diverse regioni del mondo (Medio Oriente, Nord Africa, Africa e Sud-est Asiatico), essi non sono più gli unici fattori a determinare movimento di rifugiati. Altri fattori scatenanti possono essere individuati nella violenza generalizzata perpetrata da attori non statali (bande armate e criminalità organizzata, ad esempio), nella discriminazione e nella violenza contro le comunità, nel reclutamento forzato (in Eritrea, ad esempio), nella violenza sessuale e di genere (in Africa, in generale). Altre cause più profonde della migrazione possono essere infine ravvisate, sicuramente, nella povertà e nella disuguaglianza (in particolare in Africa e nel Sud-Est asiatico) e, non ultimo, nel cambiamento climatico.

Politiche migratorie restrittive e la conseguente mancanza di percorsi legali e sicuri sempre più spesso costringono i rifugiati a intraprendere percorsi illegali e pericolosi per terra e per mare, mettendo a rischio la loro vita e alimentando un mercato redditizio per contrabbandieri e trafficanti di esseri umani. Le risposte a questi flussi di massa sono quindi, purtroppo, sempre più guidate da un approccio securitario e dalla necessità di reprimere non solo il traffico e la tratta degli esseri umani, ma anche l'abuso del sistema di asilo europeo.

Bisogna tenere in considerazione il fatto che rifugiati e i migranti in fuga sono costretti ad affrontare non solo gravi violazioni dei loro diritti umani, ma anche numerosi abusi lungo il percorso. Tali violazioni e abusi sono particolarmente duri in contesti quali quello della Libia e del Nord Africa in generale, del Sud-est Asiatico e del Messico. Con riguardo ai viaggi via mare verso l'Europa, si deve inoltre constatare che le operazioni di ricerca e soccorso sono spesso ancora insufficienti, nonostante i grandi sforzi profusi dalla Marina Militare Italiana, che coordina l'operazione Sophia dell'Unione Europea (UE) e quelli di alcune ong attive nel Mediterraneo, quali [Medici Senza Frontiere](#), [Save The](#)

[Children, Migrants at Sea, Migrants Offshore Aid Station \(MOAS\)](#) o [Human Rights at Sea](#). Anche a causa del numero elevato di morti che possono essere documentate, al contrario di altri contesti, questo mare rappresenta oggi il confine più pericoloso del mondo. Secondo alcuni dati pubblicati dall'Organizzazione Internazionale per la Migrazione (OIM) alla fine del 2015, in quell'anno, 3.771 migranti e rifugiati sono morti nel tentativo di attraversare il Mediterraneo, di cui solo 805 sulla rotta del Mediterraneo orientale.

La mancanza di riconoscimento dei diritti dei rifugiati è inoltre aggravata da politiche di integrazione deboli o inesistenti. La negazione dello status di migrazione regolare ai rifugiati e anche ai richiedenti asilo, nonché spesso la mancanza di misure adeguate da parte dei Paesi ospitanti e la loro scarsa capacità politica di promuovere l'inclusione, hanno l'effetto di rendere molto difficile a rifugiati e richiedenti asilo l'accesso a un'assistenza adeguata e a servizi di base come la sanità, l'istruzione e l'alloggio, nonché alle opportunità di sostentamento autonomo. Per quanto concerne, in particolare, l'Unione Europea, la revisione in corso del quadro giuridico dell'asilo e l'erosione delle garanzie da esso previste potranno porre nuovi ostacoli alla protezione internazionale dei rifugiati; quadro aggravato dalla tendenza generale di Stati europei e non ad esternalizzare il problema della gestione dei flussi migratori, praticando respingimenti – vietati dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato – e alimentando una retorica politica che inasprisce xenofobia e razzismo equiparando i movimenti di rifugiati alla minaccia terroristica.

Se il 2014 e il 2015 sono stati gli anni in cui gli Stati europei si sono resi conto che la crisi dei rifugiati non era solo un problema interno del Governo italiano, il 2016 è l'anno della consapevolezza per la comunità internazionale. Gli Stati più ricchi e la comunità internazionale nel suo insieme non sono riusciti a condividere equamente la responsabilità di gestire la crisi globale dei rifugiati in corso.

Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), attualmente tale responsabilità è in maniera sproporzionata sulle spalle dei Paesi più poveri: l'86% dei 20 milioni di rifugiati di tutto il mondo si trovano in Paesi in via di sviluppo. Più di un milione di profughi ha urgente bisogno di reinsediamento, ma gli impegni globali in tal senso raggiungono poco più di 100.000 posti all'anno, mentre solo circa 30 Paesi offrono posti di reinsediamento (si vedano il rapporto *Global Trends – Forced Displacement in 2015* e la pagina <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>). Inoltre, i Paesi più ricchi non stanno facendo quasi nulla per condividere l'onere finanziario della crisi globale, cosa che rende urgente un nuovo approccio basato sulla cooperazione internazionale.

Quest'anno, infatti, sono stati organizzati una serie di incontri internazionali per incoraggiare gli Stati a prendere pubblicamente impegni finalizzati alla soluzione della crisi e all'assistenza ai principali Paesi ospitanti: il *World Humanitarian Summit*, l'*Annual Tripartite Consultations on Resettlement*, la *UN General Assembly High-Level Plenary on Addressing Large Movements of Refugees and Migrants* e il *Summit on the Global Refugee Crisis* ospitato dagli Stati Uniti. Degli ultimi due eventi parleremo nell'ultimo paragrafo.

2. La richiesta di una responsabilità condivisa dei governi nel fornire accoglienza e canali legali e sicuri

La richiesta di canali legali e sicuri per rifugiati e richiedenti asilo da parte delle ong a livello europeo è ormai consolidata e risalente. Numerose associazioni di carattere più o meno giuridico o umanitario hanno promosso appelli e realizzato intense attività di *advocacy* negli ultimi 5 anni.

Rimandando all'ultimo paragrafo la nuova campagna globale "I Welcome" di Amnesty International, si ricorda la campagna "S.O.S. Europe" rivolta alle Istituzioni europee della stessa Organizzazione, che con intense attività di pressione e sensibilizzazione negli Stati membri e a Bruxelles è riuscita, dal 2011 ad oggi, ad ottenere un impegno congiunto dell'Unione nelle attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale (con la citata Operazione Sophia), nonché l'apertura delle negoziazioni su una revisione del Sistema comune di asilo europea (CEAS).

Altra ong fortemente impegnata sul fronte ricerca e soccorso – e sempre più anche sulle attività di *advocacy* per l'apertura di canali legali e sicuri – è Medici Senza Frontiere, con le sue [campagne](#) #safepassage e #milionidipassi. In particolare, con il rapporto [Obstacle Course to Europe](#) si chiede l'istituzione di canali legali e sicuri che consentano ai richiedenti asilo di raggiungere l'Europa senza essere costretti a pagare i trafficanti per la pericolosa traversata del Mediterraneo. Si chiede inoltre di abbandonare la logica della "fortezza" da difendere, interrompere le deportazioni previste negli accordi con i Paesi d'origine, cessando gli abusi delle forze di polizia, offrendo un'accoglienza dignitosa a chi fugge e assistendo le persone più vulnerabili.

Anche il [World Report 2016](#) di *Human Rights Watch* evidenzia le difficoltà dell'Unione Europea nella predisposizione di una risposta efficace ed ispirata a principi umanitari. L'Organizzazione ha preso in esame gli sviluppi in dieci Stati membri dell'UE e quelli a livello comune su immigrazione e asilo, discriminazione e intolleranza, nonché sull'antiterrorismo, tema di particolare preoccupazione durante l'anno alla luce degli orribili attentati di Parigi. Secondo il rapporto, la risposta disorganica ed anti-solidale all'arrivo di un milione di persone ha trasformato una sfida gestibile in una crisi politica conclamata, il cui prezzo è stato pagato da richiedenti asilo e rifugiati in Grecia e lungo la rotta dei Balcani occidentali.

L'Oxfam ha coordinato una azione di lobbying congiunta con una [lettera](#) alle Istituzioni europee, specificatamente su canali legali e sicuri e sull'accoglienza, in cui si chiede: di creare canali legali e trasparenti più sicuri per l'accesso temporaneo e permanente all'Unione Europea, in particolare per coloro che cercano protezione; di garantire la sicurezza in mare e alle frontiere; di fornire condizioni di accoglienza a tutte le persone che arrivano alle frontiere dell'Europa che rispettino i diritti e la dignità; di prendere provvedimenti per proteggere i più vulnerabili, in particolare le decine di migliaia di bambini che arrivano soli; di garantire che tutti siano in grado di esercitare il diritto fondamentale di chiedere asilo; e di proteggere la dignità umana di ogni persona che arriva alle frontiere d'Europa, a prescindere da status, nazionalità o mezzo di trasporto utilizzato.

Un'altra iniziativa europea da segnalare è quella di *Open Society Foundation*, l'[Open Society Initiative - International Migration Initiative](#). Questa campagna promuove l'accesso a canali legali e sicuri in tutte le fasi della migrazione. Questa linea di lavoro affronta i problemi derivanti dalle politiche incentrate sulla deterrenza alla migrazione. Il presupposto è che le politiche di sicurezza non possono fermare la migrazione, ma espongono soltanto i migranti al rischio. Al contrario, politiche che massimizzano le opzioni di movimento attraverso canali legali e sicuri sono suscettibili di diminuire sia i costi umani della migrazione, che la spesa per il controllo della migrazione e per i controlli alle frontiere. Gli obiettivi di questa iniziativa sono la creazione di canali migratori alternativi offerti a più persone bisognose di protezione internazionale, l'adeguamento dei sistemi di asilo e delle politiche migratorie dei Paesi europei alla pressione dei flussi misti e la detenzione dei migranti solo come ultima risorsa.

Dal canto suo, *Emergency*, impegnata in Italia soprattutto sulla terraferma, ha rafforzato la richiesta di canali legali e sicuri a seguito del grave naufragio dello scorso 25 maggio davanti alle coste della Libia (si veda l'[appello](#)), mentre anche *Save the Children* si è unita da tempo alla richiesta, da un lato, a corollario della sua presenza in tutti i punti di sbarco italiani (nonché sulle navi governative) e, dall'altro, con il rapporto [A New Deal For Every Forcibly Displaced Child](#). Secondo quest'ultimo, quasi 250 milioni di bambini vivono in regioni colpite da conflitti. In tutte le parti del mondo, il numero di rifugiati, sfollati e richiedenti asilo è in aumento a causa di violenze e persecuzioni. Più della metà dei 60 milioni di sfollati del mondo sono minori di 18 anni. Inoltre, una volta che le persone sono sfollate per sei mesi, è probabile che la condizione si protragga per almeno tre anni, con la lunghezza media degli spostamenti stimato in tutto a 17 anni – ovvero tutta l'infanzia e l'adolescenza.

Troppi bambini sfollati e rifugiati incontrano ostacoli grandissimi all'accesso anche ai servizi più elementari, tra cui l'istruzione e l'assistenza sanitaria, nonché nel soddisfare le loro esigenze alimentari o basilari quotidiane. Le disuguaglianze basate sul genere, l'orientamento sessuale, la disabilità e l'origine etnica aggravano ulteriormente queste barriere. L'Organizzazione ricorda, quindi, che l'istruzione è fondamentale per tutti i bambini, ma è particolarmente urgente per i milioni di ragazze e ragazzi costretti a fuggire dalle loro case, nel corso di crisi umanitarie. In occasione del citato *World Humanitarian Summit Save the Children* ha chiesto ai Governi mondiali di: garantire l'istruzione a ogni bambino sfollato o rifugiato; garantire la protezione internazionale a tutti i bambini sfollati o rifugiati; offrire soluzioni a lungo termine per condizioni di sfollamento prolungato; applicare e sostenere gli standard internazionali esistenti in materia di minori e asilo.

3. La crisi e l'intervento in Paesi europei di confine

Nell'ultimo anno, la situazione in alcuni Paesi europei di confine – oltre chiaramente all'Italia, le cui pressanti richieste, sostenute dal Tavolo Nazionale Asilo (il principale *network* di ong italiane impegnate sul diritto di asilo) hanno avuto il merito di portare al primo, seppur quasi fallito, esperimento di gestione condivisa dei flussi di rifugiati, il c.d. Ricollocamento – si è fatta incandescente e ha destato l'attenzione e sollecitato l'azione della società civile. In particolare, in Grecia e in Ungheria. Non avendo infatti a disposizione alcuna ragionevole prospettiva di raggiungere l'UE attraverso canali sicuri e regolari, un numero record di persone ha rischiato la vita intraprendendo percorsi irregolari via terra o via mare, con transito attraverso l'Africa o, dal Medio Oriente, attraverso la Turchia. Nel 2015, l'OIIM ha infatti registrato oltre 1 milione di arrivi irregolari via mare in Europa, circa 850.000 dei quali sono avvenuti attraverso le isole greche e molti altri lungo la rotta balcanica.

Per quanto riguarda, in particolare, la Grecia, si riporta una importante [presenza](#) di Medici Senza Frontiere (MSF), che fornisce cure mediche, ripari, servizi igienici e generi di primo soccorso ai rifugiati e ai migranti che arrivano nelle isole del Dodecaneso e a Lesbo, nonché ad Atene e al valico di frontiera di Idomeni, in Macedonia. Secondo l'Organizzazione, nel 2015, la Grecia ha assistito a un numero di arrivi senza precedenti. Alla fine dell'anno, 856.723 persone erano arrivate nel Paese e, in media, 10 persone erano morte ogni giorno cercando di attraversare il mare verso l'Europa. MSF è molto attiva quindi nel chiedere alle autorità greche di rispettare i propri obblighi e di impegnarsi

nell'accoglienza, fornendo e gestendo spazi in tutte le isole greche, dove le persone possano essere accolte con ripari, cibo, servizi igienici e assistenza medica. In particolare, MSF opera attualmente a Kos e Leros, nel Dodecaneso, dove non esiste alcun sistema di accoglienza e le persone sono costrette a dormire all'aperto. Qui, il team di MSF ha condotto proiezioni di vulnerabilità per identificare i gruppi più vulnerabili come le donne in stato di gravidanza, minori, ma anche persone senza alcuna risorsa di avere accesso alle necessità di base, offrendo visite mediche e sostegno psicologico a Leros, dal marzo 2016. Dall'inizio dell'intervento sono state condotte oltre 14.000 visite mediche nelle isole di Kos e Leros.

Inoltre, il 21 dicembre 2015, MSF ha iniziato le operazioni di salvataggio a sud-est del Mar Egeo con ben quattro equipaggi. L'obiettivo è quello di fornire operazioni di salvataggio per prevenire tragedie in mare, in relazione ai pericolosi viaggi che i rifugiati devono intraprendere per raggiungere l'isola di Leros e isole adiacenti. Finora, MSF è intervenuta in 8 diversi casi e ha assistito 289 persone.

Un team di emergenza è anche presente a Lesbo, dove ha effettuato, nel 2015, oltre 16.000 visite mediche e numerose sedute individuali di assistenza psicologica. Su quest'isola, l'Organizzazione ha fornito anche servizi di trasporto con 10 autobus per i nuovi arrivati, trasportando una media di 400 persone al giorno, affinché non dovessero percorrere 70 chilometri a piedi per raggiungere i centri di registrazione nel Sud dell'isola. Tuttavia, il 23 marzo 2016 MSF ha deciso di chiudere le proprie attività all'*hotspot* di Moria, sull'Isola di Lesbo, a seguito dell'accordo tra l'Unione Europea e la Turchia che porterà al ritorno forzato di migranti e richiedenti asilo dall'Isola greca.

Nel campo di transito di Idomeni, vicino al confine con la Macedonia, MSF gestisce una clinica medica e distribuisce generi di prima necessità per coloro che continuano il loro viaggio verso l'Europa occidentale. Tuttavia, dal 9 dicembre 2015, il vicino campo di transito è stato chiuso a rifugiati e migranti a causa delle restrizioni imposte dalla polizia greca, lasciando i rifugiati in condizioni difficilissime. In risposta, MSF ha ampliato il raggio d'azione delle sue attività alle zone popolate da persone che sono state respinte dalla Macedonia o da cui non possono passare, fornendo assistenza medica, nonché distribuzione di coperte, cibo e acqua. Grazie alle pressioni internazionali (tra cui una Azione Urgente di *Amnesty International*), il campo è stato riaperto nel gennaio 2016.

Infine, l'Organizzazione opera anche a Samos, Agathonisi e Atene, dove offre, dal dicembre 2015, visite ambulatoriali al centro di accoglienza per rifugiati Eleonas e nello stadio Taekwondo.

Anche *Save the Children* è impegnata in Grecia, in attività di protezione per i minori non accompagnati e in un programma di assistenza alle mamme per la nutrizione dei neonati. In base alle nuove disposizioni previste dall'accordo UE-Turchia, che ha trasformato i centri di ricezione in vere e proprie strutture detentive, anche *Save the Children* ha ritenuto opportuno sospendere alcune attività divenute funzionali alla detenzione a Lesbo, Samos, Kos e Leros, senza tuttavia interrompere gli interventi di assistenza e protezione delle persone più vulnerabili, e in particolare delle mamme e dei bambini.

Dall'inizio del suo intervento l'Organizzazione ha raggiunto con le sue diverse attività oltre 388.000 persone, di cui più di 150.000 bambini.

Nell'aprile 2016, *Amnesty International* ha pubblicato il rapporto "[Trapped in Greece – An Avoidable Refugee Crisis](#)", che denunciava, per l'appunto, la sofferenza di oltre 46.000 migranti e rifugiati intrappolati in condizioni inumane sulla terraferma greca. Il rapporto esamina la situazione dei migranti e dei rifugiati, la maggior parte dei quali donne e bambini, bloccati in Grecia dopo la completa chiusura, il 7 marzo, del confine dal lato

macedone. Molti dei migranti e dei rifugiati incontrati da *Amnesty International* nel corso di due missioni di ricerca, tra l'8 febbraio e il 13 marzo 2016, avevano intenzione di proseguire il loro viaggio verso stati dell'Europa occidentale in cui si trovavano già loro familiari. Dopo la chiusura del confine macedone, non hanno più avuto informazioni su cosa poter fare. Oltre a non ricevere informazioni fondamentali sui diritti loro spettanti in Grecia, i migranti e i rifugiati lamentavano che le loro condizioni di vulnerabilità erano sistematicamente ignorate. In alcuni dei centri di accoglienza, le donne hanno detto di non sentirsi al sicuro e di temere di venire sfruttate dagli uomini. *Amnesty International* ha incontrato anche minori non accompagnati, trattenuti in stazioni di polizia per 15 giorni prima di essere trasferiti in centri per minorenni. In questo rapporto, l'Organizzazione chiede alla Grecia di migliorare urgentemente il sistema d'asilo e assicurare l'accesso a una reale protezione a coloro che si trovano intrappolati nel Paese, istituendo un meccanismo in grado di fornire informazioni ai migranti e ai rifugiati e di individuare le persone che hanno necessità particolari. Essa chiedeva, inoltre, agli Stati dell'Unione Europea di continuare a fornire assistenza alla Grecia, ma anche di accogliere loro stessi i richiedenti asilo provenienti da quest'ultima, mediante il sistema di ricollocamento già in vigore, come è in parte poi accaduto. Il bilancio relativo alla c.d. *Relocation*, giunti lo scorso 22 settembre ad un anno dal lancio del programma, è tuttavia negativo. Sempre *Amnesty International* ha pubblicato, in quella data, il rapporto "[Our Hope is Broken](#)", contenente prove, dati e casi esemplificativi su come la mancanza di volontà politica da parte dei Governi europei stia condannando persone estremamente vulnerabili a convivere con difficoltà e insicurezza. Attualmente, infatti, solo il 6 per cento dei richiedenti asilo per i quali i leader europei avevano assunto un impegno sono stati redistribuiti all'interno dell'Unione Europea. Di questo passo, ci vorranno 16 anni per rispettare quell'impegno.

Sulla inevitabilità della crisi dei rifugiati in Grecia si sono espresse anche *Oxfam* e *Action Aid* – già presenti sul territorio con attività umanitarie – con il rapporto congiunto "[Europe, don't let us down](#)", del giugno 2016. Dalle molte interviste effettuate, risulta in modo evidente che la maggior parte dei rifugiati e dei richiedenti asilo bloccati nel Paese è alla ricerca di speranza per il futuro e chiede aiuto all'Europa per uscire dallo stato di indeterminazione e disperazione in cui si trova. Chiede all'Europa di fare di più per riunire le famiglie (molte persone in Grecia stanno cercando di raggiungere i familiari in altri Stati europei, ma, nonostante le disposizioni del diritto UE in materia di ricongiungimento familiare, non sono in grado di farlo); chiede di ricevere informazioni sui diritti, sullo status giuridico e sulle opzioni a disposizione; chiede garanzie per l'accesso alla procedura d'asilo; chiede protezione da abusi e sfruttamento; e, infine, chiede la garanzia di un'accoglienza adeguata, in centri aperti con accesso a cibo, acqua, cure mediche e servizi igienici.

A livello europeo, come detto, sono in corso negoziati sulla creazione di vie legali di ammissione umanitaria, facenti capo a diversi meccanismi. In primo luogo, in relazione alla revisione del c.d. Regolamento di Dublino, ma anche in relazione al reinsediamento e alla migrazione regolare.

Date le debolezze riconosciute nella progettazione e realizzazione dell'attuale sistema di Dublino, è fondamentale per le ong di settore che qualsiasi proposta di riforma sviluppi un approccio diverso, basato sulla distribuzione equa, in una prospettiva di integrazione e di riconoscimento reciproco, e sulla mobilità.

In particolare, il legislatore dell'UE è tenuto a garantire che la riforma sia improntata ai seguenti principi fondamentali: un rapido accesso alla protezione internazionale; il rispetto dei diritti umani, nello specifico del diritto di chiedere asilo e dei principi di unità

familiare e di non respingimento; forti diritti procedurali (in linea con il diritto dell'UE e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani) e la flessibilità per accomodare esigenze personali e umanitarie.

Amnesty International, in particolare, si oppone con forza a un approccio basato sulla coercizione e sulle sanzioni per garantire il rispetto del sistema di distribuzione e scoraggiare i movimenti secondari. Tale approccio provoca disagio inutile, ha un rischio intrinseco di violazioni dei diritti umani ed è molto improbabile che funzioni nella pratica.

Per quanto riguarda il reinsediamento, il riconoscimento da parte degli Stati europei della necessità di una più equa ripartizione delle responsabilità per i rifugiati a livello globale è positivo. In particolare, l'allineamento con gli obiettivi dell'UNHCR consentirebbe di soddisfare meglio le esigenze di reinsediamento. Tuttavia, se il sistema rimanesse su base volontaria, il valore aggiunto sarebbe comunque minimo. Inoltre, bisogna ricordare che il reinsediamento è una misura atta a garantire i diritti dei rifugiati più vulnerabili. La tendenza ad usarlo come merce di scambio nella politica estera dell'UE è estremamente preoccupante.

In questo senso, si segnala che la Commissione europea, insieme al Servizio europeo per l'Azione esterna, sta ultimando dei pacchetti di incentivi per l'immigrazione regolare, in risposta alle richieste formulate dai Paesi terzi in cambio della loro cooperazione su questo tema, della massima importanza per l'UE. Tali pacchetti e tali accordi andranno attentamente monitorati perché potrebbero essere strumento di esternalizzazione, coinvolgendo Paesi con pessimi *record* sui diritti umani in prassi di riammissione di massa (Etiopia, Sudan, Somalia e Afghanistan).

4. *Le preoccupazioni sulla tendenza ad esternalizzare la gestione dei flussi migratori*

Altri Paesi “confinanti” con l'Unione Europea che destano sempre maggiore preoccupazione sono la Turchia e la Libia.

La grossa novità dell'anno ha riguardato proprio la Turchia e il tristemente famoso Accordo UE-Turchia sui rifugiati. Tutte le ong internazionali sui migranti e sui diritti umani hanno da subito manifestato il loro sconcerto circa l'offerta di un posto per il reinsediamento dalla Turchia in Europa per ogni siriano rinvio dalla Grecia alla Turchia. Ciò, infatti, rende ogni quota di reinsediamento subordinata al fatto che una persona abbia rischiato la vita attraversando il mare, legando la garanzia del diritto di uno alla perdita del diritto di un altro. Cosa non solo profondamente immorale, ma anche contraria ai principi stessi del sistema di protezione internazionale.

Loris De Filippi, presidente di MSF Italia, a seguito di questo accordo, ha rilasciato la seguente [dichiarazione](#): “Di fronte alle ragioni di vita e morte di chi cerca protezione in Europa è vergognoso che il solo passaggio sicuro offerto dai leader europei sia condizionato al numero di persone che saranno respinte. Allo stesso modo, anche l'assistenza umanitaria che l'Europa offre alla Turchia è null'altro che uno strumento per ottenere un “contenimento” del numero di rifugiati e migranti dalle proprie coste. Questo è del tutto inaccettabile. L'assistenza umanitaria dovrebbe essere basata sui bisogni delle persone, non sulle agende politiche dei governi. Sarebbe davvero tempo che i Governi europei iniziassero ad affrontare la realtà e, attraverso l'apertura di vie legali e sicure, offrissero una risposta responsabile, unitaria, umana e dignitosa all'inarrestabile richiesta di protezione e assistenza da parte di persone che fuggono da situazioni disperate”. Il 17 giugno 2016, quindi, MSF [ha annunciato](#) a livello internazionale che non prenderà più

fondi da parte dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, in opposizione alle loro dannose politiche di deterrenza sulla migrazione e ai sempre maggiori tentativi di allontanare le persone e le loro sofferenze dalle frontiere europee. E l'Organizzazione è d'accordo nel pensare che l'accordo UE-Turchia costituisce un pericoloso precedente per altri Paesi che ospitano rifugiati, perché lascia intendere che prendersi cura di chi è costretto ad abbandonare la propria casa è facoltativo e che ci si può "comprare" un'alternativa per non fornire asilo.

Il Direttore del settore Rifugiati di *Human Rights Watch* ha, allo stesso modo, [dichiarato](#) che alla base dell'Accordo UE-Turchia si trova una contraddizione: le parti hanno mancato di chiarire come saranno valutati i bisogni di protezione dei singoli individui in questa rapida espulsione di massa. Il Direttore del programma Europa e Asia centrale di *Amnesty International*, dal canto suo, definiva l'accordo "irresponsabile e illegale" e ne [chiedeva la sospensione immediata](#). Secondo l'Organizzazione, il sistema d'asilo della Turchia non soddisfa tre requisiti fondamentali previsti dal diritto internazionale per permettervi il ritorno dei richiedenti asilo: lo status, una soluzione duratura nel tempo e la disponibilità dei mezzi di sostentamento. Anzitutto, la Turchia non è in grado di esaminare le domande d'asilo, col risultato che centinaia di migliaia di persone restano in un limbo giuridico anche per anni. In secondo luogo, la Turchia nega lo status completo di rifugiato a tutti i richiedenti non europei, mentre la comunità internazionale non mette a disposizione posti sufficienti per il reinsediamento. Infine, la vasta maggioranza dei siriani e degli altri rifugiati presenti in Turchia deve cercarsi un posto dove vivere senza l'assistenza del Governo turco. Sebbene ospitino oltre 264.000 rifugiati siriani in campi situati nelle province meridionali di confine, le autorità turche non sono realisticamente in grado di fornire un riparo al restante 90 per cento di essi (ossia 2.480.000 persone). Quanto ai 400.000 rifugiati non siriani presenti, sono stati messi a disposizione alloggi popolari solo a 100 di essi (lo 0,025 per cento del totale). Questo significa che circa tre milioni di richiedenti asilo e rifugiati sono lasciati a loro stessi nella ricerca di un riparo.

Con particolare riferimento ai rifugiati siriani, *EuroMed Rights* si era già espressa con un importante [position paper](#), nel quale chiede ai Governi europei di: aumentare in modo significativo il numero di ricoveri umanitari o posti di reinsediamento aperti ai profughi dalla Siria (in particolare, la promessa di aiuti finanziari e umanitari ai principali Paesi ospitanti del Medio Oriente non dovrebbe sostituire il supporto diretto a chi fugge dal conflitto in Siria); prevedere procedure di ricongiungimento familiare facilitate; prevedere procedure di visto facilitate per i rifugiati dalla Siria, consentendo loro di partire regolarmente per il Paese di rilascio del visto e di chiedere asilo all'arrivo; creare percorsi alternativi di accesso all'Europa, ad esempio attraverso un aumento dei fondi per i programmi universitari o altre iniziative; evitare di respingere qualsiasi rifugiato, via terra o via mare, in violazione del diritto internazionale; procedere speditamente alla realizzazione degli impegni di reinsediamento presi e garantire che tutte le quote di reinsediamento dei rifugiati provenienti dalla Siria vadano ad aggiungersi alle quote nazionali preesistenti.

In base ai termini dell'accordo UE-Turchia sulla migrazione: "Tutti i nuovi migranti irregolari che dalla Turchia giungono sulle Isole greche a partire dal 20 marzo 2016 saranno rinviiati in Turchia". Questo significa che vengono respinte tre categorie di persone: le persone che non fanno richiesta di asilo in Grecia; coloro le cui domande di asilo sono state valutate dalle autorità greche e giudicate infondate; e coloro le cui domande di asilo sono giudicate irricevibili dalle autorità greche. In cambio, l'UE ha promesso di: reinsediare un rifugiato siriano dalla Turchia verso l'UE per ogni profugo siriano rinviiato dalla Grecia alla

Turchia, fino ad un massimo di 72.000 persone; stanziare fino a 6 miliardi di euro per un “Fondo per i rifugiati in Turchia”; stabilire l'esenzione dal visto per i cittadini turchi entro giugno 2016; rilanciare lo stallo dei negoziati per l'adesione della Turchia alla UE.

Naturalmente, con il tentativo di colpo di stato dello scorso 15 luglio, molte delle misure concordate sono rimaste sospese, ma l'accordo resta in piedi e – oggi in maniera più stridente che mai, con la dura repressione in corso – la Turchia è considerata un luogo sicuro per i rifugiati e l'Accordo UE-Turchia è preso a modello nella generale politica di esternalizzazione degli Stati europei, per essere probabilmente utilizzato anche in altre aree del mondo.

Veniamo ora, brevemente, alla Libia. I piani dell'UE di cooperare più strettamente con la Libia in materia di immigrazione alimentano le dilaganti violazioni dei diritti umani di migranti, rifugiati e richiedenti asilo nel Paese. In particolare, i maltrattamenti e la detenzione a tempo indeterminato in condizioni terribili di migliaia di rifugiati e migranti sono all'ordine del giorno. Nello scorso mese di maggio, l'Unione Europea ha annunciato l'intenzione di estendere la sua missione anti-scafisti nel Mediterraneo, l'Operazione Sophia, per un altro anno e di voler offrire formazione e *capacity-building* alla guardia costiera libica, a seguito di una richiesta da parte del nuovo Governo libico. Sfortunatamente, però, testimonianze raccolte da *Amnesty International* in quello stesso periodo hanno rivelato abusi gravissimi da parte della guardia costiera libica e nei centri di detenzione per gli immigrati in Libia (si veda il rapporto “[Libya is Full of Cruelty](#)”).

Novanta persone sopravvissute ai centri di detenzione libici e alla traversata del Mediterraneo verso l'Italia hanno descritto sparatorie e pestaggi ad opera della guardia costiera o tortura e altri maltrattamenti nei centri di detenzione in Libia. In un caso, la guardia costiera libica ha abbandonato una barca che affondava, lasciando morire le circa 120 persone a bordo, invece di salvarle.

Naturalmente, le capacità di ricerca e soccorso in mare della guardia costiera libica possono e devono migliorare, ma i fatti al momento la vedono impegnata nell'intercettazione e detenzione di migliaia di persone in centri – ufficiali e non – dove subiscono torture e altri abusi. È fondamentale, quindi, che qualsiasi sostegno da parte dell'UE alla Libia non alimenti o permetta di perpetuare le aberranti violazioni dei diritti umani da cui i cittadini stranieri in Libia fuggono. Nonostante la violenza e l'illegalità che pervade la Libia, dove i conflitti armati si sono riaccesi nel 2014, centinaia di migliaia di rifugiati e migranti, per lo più provenienti dall'Africa sub-sahariana, continuano a recarvisi, in fuga da guerre, persecuzioni o estrema povertà, da Paesi quali l'Eritrea, l'Etiopia, il Gambia, la Nigeria e la Somalia, di solito nella speranza di raggiungere l'Europa. Altri hanno vissuto in Libia per anni, ma vogliono ora lasciare il Paese, perché vivono nella costante paura di essere arrestati, picchiati e derubati da bande locali o della polizia.

Anche *Human Rights Watch* ha, più recentemente, [denunciato](#) il forte rischio che gli accordi tra UE e Nato sulla Libia possano mettere in pericolo la vita degli stranieri, in particolare rifugiati e migranti, nel Paese. Nel mese di giugno 2016, *Human Rights Watch* ha intervistato 47 persone in Sicilia, 23 donne e 24 uomini, che da poco avevano viaggiato dalla Libia verso l'Italia su imbarcazioni di trafficanti. Gli intervistati – provenienti da Camerun, Eritrea, Gambia, Guinea, Costa d'Avorio, Nigeria, Senegal e Sudan – hanno detto che avevano lasciato le loro case per sfuggire alla persecuzione (incluso il servizio militare permanente), al matrimonio forzato o per cercare istruzione e lavoro. Essi hanno descritto gravi abusi commessi in Libia da funzionari del governo, trafficanti e membri

delle milizie e delle bande criminali, a volte, con la collaborazione tra funzionari e trafficanti.

Più in generale, sugli accordi di esternalizzazione del controllo della migrazione con i Paesi terzi, si segnala una [dichiarazione congiunta](#), in occasione del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2016, sottoscritta da oltre 100 ong europee:

ACT Alliance EU, ActionAid, Afrique Culture Maroc, Agir Ensemble pour les Droits de l'Homme, Aid Services, Amnesty International, Amycos, Asgi - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, Asociacion por ti mujer, Asociacion Salud y Familia – Spain, Association for action against violence and trafficking in human beings-Open Gate La Strada Macedonia, Association for the Social Support of Youth, Ayuda en Acción, British Refugee Council, CAFOD, Care International, CCOO de Andalucía, Centre for Youths Integrated Development, Centro de Investigaciones en Derechos Humanos PRO IGUAL, ChildFund Alliance, Church of Sweden, Churches' Commission for Migrants in Europe, Citizens' association for combating trafficking in human beings and all forms of gender-based violence, CNCDD-11.11.11, Comisión Española de Ayuda al Refugiado –CEAR, Concern Worldwide, CONCORD Sweden, Conseil des Béninois de France, Consortium of Migrants Assisting Organizations in the Czech Republic, Coordinadora Andaluza de ONGD, Coordinadora Cantabra de ONGD, Coordinadora de ONGD de la Región de Murcia, Coordinadora de ONGD del Principado de Asturias, Coordinadora de ONGD España, Coordinadora de ONGD Navarra, Coordinadora Extremeña de ONGD, Coordinadora Gallega de ONGD, Coordinadora ONGD de Castilla y León, Coordinadora Valenciana de ONGD, Cordaid, Detention Action, Detention Forum, Doctors of the World International network, EU-CORD Network, Eurochild, EuroMed Rights, European Association for the Defence of Human Rights, European Council on Refugees and Exiles, European Youth Forum, Federación Aragonesa de ONGD, Federación de Asociaciones de Derechos Humanos, Federation of Christian NGOs in Italy, FIACAT, FIDH, FIZ advocacy and support for migrant women and victims of trafficking, Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V., Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations, Fundación 1º de Mayo de Comisiones Obreras, Fundación Alianza por los Derechos, la Igualdad y la Solidaridad Internacional –APS, Greek Forum of Refugees, Habitat for Humanity International, Europe, Middle East and Africa, Handicap International, Human Rights Watch, Human Rights Without Frontiers, Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo –ISCOD, InteRed, INTERSOS, Islamic Relief UK, Jesuit Refugee Service Europe, Justice and Peace Netherlands, KISA-Action for Equality, Support, Antiracism, Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission, La Strada International, Lafede.cat - Organitzacions per a la Justícia Global, Le Monde des Possibles, Macedonian Young Lawyers Association, Menedék - Hungarian Association for Migrants, Migrant Voice UK, Migrants' Rights Network, Movimiento contra la Intolerancia, Movimiento por la Paz –MPDL, Nasc, the Irish Immigrant Support Centre, Norwegian Refugee Council, Oxfam, PAX, Pax Christi International, PICUM-Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, Plan International EU office, Platform Minors in exile / Plate-forme Mineurs en exil / Platform Kinderen op de vlucht (Belgium), Red Acoge, Réseau de Compétences Solidaires - Groupement d'Economie Sociale et Solidaire France - Europe – Afrique, Réseau Immigration Développement Démocratie - IDD, Save the Children, SOS Children's Villages International, SOS Racisme – Touche pas à mon pote, Swedish Refugee Advice Centre, Télécoms Sans Frontières, Terre des Hommes International Federation, The International Federation of Social Workers European Region, The International Rehabilitation Council for Torture victims, The Norwegian Centre Against Racism, Trócaire, World Vision Brussels and EU Representation, ZOA.

Nella dichiarazione, le Organizzazioni firmatarie esprimono la loro profonda preoccupazione per la direzione che PUE sta prendendo, facendo della deterrenza e dei rimpatri l'obiettivo principale delle sue relazioni con i Paesi terzi. Questo nuovo quadro di partenariato, si legge, rischia di cementare uno spostamento verso una politica estera che serve un unico obiettivo, quello di frenare la migrazione, a spese della credibilità europea e dei suoi valori fondamentali, nonché dei diritti umani.

L'approccio proposto dal Consiglio si ispira all'accordo UE-Turchia, il quale, anche se pubblicizzato come un esempio riuscito di cooperazione, ha nei fatti lasciato migliaia di persone bloccate in Grecia, in condizioni disumane e degradanti. Le ripercussioni più ampie di questo approccio non vanno sottovalutate. Secondo i firmatari, è difficile capire come l'Europa possa chiedere ai Paesi partner di mantenere le porte aperte, per ospitare rifugiati su larga scala e impedirne ulteriori movimenti, mentre allo stesso tempo gli Stati membri rifiutano di assumersi la loro parte di responsabilità nel proteggere le persone che hanno bisogno di protezione. Il diritto di asilo ne risulterebbe notevolmente compromesso

e diventerebbe sempre più difficile per i civili nelle zone di conflitto cercare protezione internazionale.

La proposta della Commissione europea ignora, inoltre, tutte le prove sulla inefficacia delle strategie di deterrenza volte a fermare la migrazione. Questo approccio non solo non riesce a “rompere il modello di business” dei trafficanti, ma costringe anche le persone a prendere le rotte più pericolose. Inoltre, nonostante il dichiarato impegno a rispettare il principio di *non-refoulement*, non ci sono garanzie per assicurare che i diritti umani, lo Stato di diritto e i meccanismi di protezione siano rispettati nei Paesi terzi. Un'altra grande preoccupazione espressa riguarda il finanziamento del quadro di partenariato proposto, che rappresenterebbe un ri-orientamento dei piani di sviluppo dell'Europa verso l'arresto della migrazione. Questa, al contrario, è una contraddizione inaccettabile, alla luce dell'impegno di utilizzare la cooperazione allo sviluppo al fine di sradicare la povertà, come sancito dal trattato di Lisbona. L'aiuto economico deve andare a beneficio delle persone in difficoltà e non dovrebbe essere usato come leva per il controllo della migrazione. Inoltre, ricordano le Organizzazioni, la migrazione ha le cause più disparate. Qualsiasi cooperazione per gestire la migrazione dovrebbe prendere in considerazione questa realtà complessa e multiforme e garantire che i benefici siano massimizzati e i rischi mitigati.

Le raccomandazioni ai leader europei sono, quindi, le seguenti: rifiutare l'approccio attuale e sviluppare una strategia sostenibile a lungo termine e basata su dati scientifici nella gestione delle migrazioni, in consultazione con la società civile e gli esperti; facilitare la mobilità controllata con l'apertura e il rafforzamento di canali sicuri e regolari verso l'Europa, sia per le persone bisognose di protezione internazionale, sia per gli altri migranti, anche attraverso il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e i visti umanitari, il ricongiungimento familiare, la mobilità dei lavoratori e i visti per gli studenti; escludere qualsiasi condizione basata su indicatori di controllo della migrazione nell'assegnazione di aiuti allo sviluppo ai Paesi terzi; porre fine a eventuali riammissioni o rimozioni di persone da parte dell'UE verso Paesi terzi che violano – o rischiano di violare – i diritti fondamentali e lo stato di diritto, compreso il principio di *non-refoulement*; garantire la trasparenza nello sviluppo di tutti gli strumenti per la gestione della migrazione e la responsabilità per le violazioni dei diritti umani derivanti dalle politiche migratorie dell'Unione Europea; impegnarsi a esercitare una politica estera che prevenga e sblocchi crisi prolungate.

5. *Le proposte relative ad un nuovo Global Compact sulla migrazione e gli esiti delle due grandi conferenze internazionali di settembre*

Alla luce di tutto quanto esposto, è facile comprendere come la richiesta prioritaria delle ong di settore nazionali ed internazionali sia quella di una presa di responsabilità da parte dei Paesi occidentali nei confronti della crisi di rifugiati, che si è rivelata sintomo di una disfunzionalità del governo globale e la cui soluzione si prospetta essere un processo di lungo termine. I primi segnali di risposta da parte della comunità internazionale, tuttavia, non sono stati all'altezza delle aspettative.

Durante la Sessione plenaria di alto livello dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite per affrontare i grandi movimenti di rifugiati e migranti, dello scorso 19 settembre, gli Stati avrebbero dovuto adottare un nuovo *Global Compact* sulla ripartizione delle responsabilità nei confronti dei rifugiati, tuttavia la questione è stata rimandata in toto al 2018. In particolare, *Amnesty International*, che aveva presentato agli Stati membri una

[proposta](#) di *Global Compact* informata alla Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e agli altri strumenti internazionali e regionali di diritto dei rifugiati, ha stigmatizzato tale decisione ed ha ribadito che, un tale nuovo e urgente “patto” internazionale dovrà prevedere i seguenti elementi:

- un sistema di distribuzione permanente di posti per il reinsediamento, in base a criteri oggettivi;
- in caso di grandi movimenti di profughi, un sistema di distribuzione supplementare per ammettere i rifugiati attraverso percorsi sicuri e legali accelerati (“canali legali”) sulla base di criteri oggettivi;
- finanziamento completo, flessibile e prevedibile garantito per la protezione dei rifugiati e il sostegno finanziario significativo per i paesi che ospitano un gran numero di rifugiati, al di là dei programmi di assistenza allo sviluppo esistenti;
- sistemi di determinazione dello status di rifugiato rafforzato e maggiore utilizzo del riconoscimento *prima facie* dello status di rifugiato;
- rispetto, protezione e rispetto dei diritti dei rifugiati nel loro paese d'asilo, tra cui il godimento di un adeguato standard di vita, l'accesso a istruzione, sanità e altri servizi, e l'autosufficienza economica.

Il 19 settembre, i leader mondiali si sono riuniti, quindi, a New York ed hanno adottato la c.d. [Dichiarazione di New York](#) sui rifugiati e i migranti che doveva esprimere la volontà politica di proteggere i diritti dei rifugiati e dei migranti, di salvare vite umane e di condividere la responsabilità per i grandi movimenti di persone su scala globale. Tuttavia, nonostante il Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon si sia congratulato con gli Stati membri (“Il Vertice di oggi rappresenta un importante passo avanti nei nostri sforzi collettivi per affrontare le sfide della mobilità umana”), tale atto internazionale è totalmente privo di valenza pratica. Gli unici impegni in esso contenuti sono quelli relativi all’avvio di negoziati per una nuova conferenza internazionale, che possibilmente adotti un *Global Compact* sulla migrazione nel 2018 e alla elaborazione di linee guida sul trattamento dei rifugiati più vulnerabili. Con l’occasione, Ban Ki-moon ha anche lanciato una nuova campagna denominata “Together – Respect, Safety and Dignity for All” per il contrasto del crescente fenomeno xenofobo, nonché firmato con il Direttore generale dell’OIM un nuovo accordo di collegamento con le Nazioni Unite, al fine di rafforzare l’approccio globale al problema della migrazione.

Tra le aspre critiche delle ong, l’unico [intervento](#) politico degno di nota risulta essere quello dell’Alto Commissario ONU sui diritti umani, Zeid Ra’ad Al Hussein. Quest’ultimo ha rivolto parole molto dure agli Stati membri, chiedendo loro di superare l’ipocrisia e riconoscere che la conferenza si è resa necessaria perché i Governi hanno fallito. Fallito nei confronti delle persone che da lungo tempo soffrono in Siria, non avendo posto fine alla guerra sul nascere. Fallito in altre zone di conflitto ormai cronico, per lo stesso motivo. Fallito nei confronti di milioni di migranti che meritano molto di più di una vita segnata – dalla culla alla tomba – dall’umiliazione e dalla disperazione.

In conclusione, per quanto riguarda il Summit sullo stesso tema, convocato in separata sede dal presidente degli Stati Uniti Barack Obama, il giorno seguente, si riportano le conclusioni poco più positive tratte dalle associazioni della società civile. In particolare, secondo *Amnesty International*, esso ha rappresentato un piccolo passo avanti, ma è ancora un [passo troppo piccolo](#) in relazione a ciò che servirebbe per risolvere la crisi globale dei rifugiati. Secondo il Dipartimento americano, infatti, cinquantadue Paesi e organizzazioni internazionali hanno partecipato al vertice, annunciando impegni che cumulativamente

hanno aumentato il valore totale dei contributi finanziari agli appelli delle Nazioni Unite e delle organizzazioni umanitarie internazionali del 2016 di circa 4,5 miliardi di dollari, rispetto al 2015. Alcuni Paesi hanno all'incirca raddoppiato le loro quote di rifugiati accolti attraverso reinsediamento o altri canali e sicuri per il 2016 (con la quota degli Stati Uniti innalzata a 110.000). Infine, sarebbe stato migliorato l'accesso all'educazione e al lavoro, rispettivamente per un milione di bambini e un milione di adulti nel mondo, mentre circa cinquanta imprese statunitensi avrebbero donato 650 milioni di dollari, il cui utilizzo non è tuttavia ancora chiaro e richiederà un attento monitoraggio da parte della società civile.

ELENA SANTIEMMA