



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

La cooperazione tra l'Unione europea ed i paesi del Nord Africa nella gestione dei fenomeni migratori: recenti sviluppi

di Donato Colucci *

A causa di guerre, conflitti e disastri, sia naturali che causati dall'uomo, oggi circa 60 milioni di persone sono costrette a spostarsi nel mondo. È il fenomeno migratorio più rilevante dalla Seconda Guerra Mondiale, quando erano soprattutto gli europei a dover fuggire per evitare i pericoli della guerra in corso. Oggi invece è l'Europa che si trova a dover gestire una crisi migratoria senza precedenti, alimentata dalle crisi in corso in Siria e Libia, che mette in grave difficoltà la tenuta delle sue frontiere.

* Senior Regional Immigration and Border Management (IBM) Specialist per l'Africa del Nord e Medio Oriente; IOM Cairo, Regional Office. Le opinioni espresse nel presente articolo si riferiscono a quelle dell'autore e non riflettono necessariamente il punto di vista dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM).



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Nelle ultime settimane è la via dei Balcani ad essere al centro delle cronache per il numero dei migranti e, soprattutto, di rifugiati che dal Nord Africa e dal Medio Oriente si muovono verso l'Europa. Questo imponente flusso, che non si può definire "nuovo" e si aggiunge al sempre cospicuo flusso di arrivi di migranti via mare, soprattutto sulle coste siciliane e calabre, impone di interrogarsi sulle ragioni che sono alla base delle decisioni di ciascun migrante di lasciare il proprio paese per raggiungere l'Europa, ben consapevoli che il semplice riferimento agli eventi conosciuti come "Primavera araba" non sono sufficienti a fornire tali spiegazioni.

Ad oggi, nel 2015 più di 5.500 persone sono arrivate via mare sulle coste europee; gli arrivi in Grecia, soprattutto di rifugiati siriani, sono più di 374.000, dati che vedono più che doppiati i 128.000 sbarchi registrati in Italia nello stesso periodo. Durante le diverse traversate, sono morti 25 migranti in Spagna, 227 in Grecia e 2.621 nelle acque del Canale di Sicilia, per un totale di 2.873 persone morte nel solo 2015 (dati al 25 Settembre 2015). Questi dati hanno già superato le statistiche del 2014. La Sicilia, le isole greche di Lesbos e Kos, la frontiera tra Grecia e la Repubblica di Macedonia (FYROM), la frontiera tra Ungheria e Serbia, le enclave spagnole di Ceuta e Melilla, nonché Calais in Francia, sono diventati i nuovi teatri dove la disperazione di chi arriva si scontra con la risposta della popolazione locale che si divide tra l'accoglienza e l'intolleranza.

Eppure questa crisi potrebbe trovare in una Europa unita una risposta adeguata: in effetti, se proiettati su tutto il territorio europeo, il numero totale dei rifugiati passerebbe solo dal 4% al 5% della popolazione totale dell'Europa. Ben pochi, soprattutto al confronto del numero totale



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

dei rifugiati in Turchia (1.9 milioni) ed in particolare nel Libano, che ospita 1.2 milioni rifugiati a fronte di una popolazione che supera di poco i quattro milioni di cittadini.

Un approccio multisetoriale e comprensivo, in aggiunta ad una visione di lungo termine, sono ormai elementi imprescindibili di una Governance europea della migrazione che possa rispondere efficacemente alle crisi e possa, altresì, fungere da strumento di coordinamento della politica migratoria degli Stati Membri, con l'obiettivo di condividere i benefici che una migrazione programmata e ben gestita può portare con sé.

Alle indispensabili politiche di risposta alle crisi umanitarie e di sicurezza, bisogna anche affiancare politiche proattive che agevolino cambiamenti strutturali nei paesi di origine, di transito e anche di destinazione, facilitando i canali legali di ingresso in 'Europa e rendendo la mobilità sicura, sia per i migranti che per gli Stati che li ospiteranno. Politiche basate unicamente sul respingimento, il rimpatrio e sull'inasprimento dell'accesso ai canali legali d'immigrazione, sortirebbero un effetto contrario e pericolosamente poco prevedibile.

I potenziali migranti, in numero sempre crescente, non avranno molta scelta se non affidarsi agli "esperti di traffico internazionale di migranti" oppure, molto probabilmente, utilizzare impropriamente l'istituto della protezione internazionale, con il rischio di ledere coloro ai quali quel diritto spetta indiscutibilmente. Una risposta europea multi-tematica e di ampio respiro che riconosca il ruolo sempre più importante degli Stati di origine e di transito dei flussi migratori è ormai necessaria; per muoversi in questa direzione, gli strumenti di dialogo e cooperazione tra Europa e Africa sono ormai numerosi. Il *Global Approach to Migration and Mobility*



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

(GAMM) si può definire come la cornice dentro la quale si sviluppano tutti gli strumenti europei di dialogo e cooperazione con i Paesi terzi:

- La dichiarazione politica firmata dai Capi di Stato e di Governo al “EU-Africa Summit” tenutosi a Bruxelles nell’aprile del 2014, rappresenta un documento chiave a livello continentale di promozione del dialogo e della cooperazione tra stati, in materia di mobilità e di lotta all’immigrazione irregolare;
- La dichiarazione è stata ulteriormente rafforzata dal “Piano di Azione 2014-2017” con il quale sono stati stanziati i fondi necessari alla sua implementazione;
- Due sono i processi regionali di rilievo lungo le principali rotte migratorie africane. Il “Processo di Rabat” mira a promuovere e supportare il dialogo e la cooperazione tra e con i paesi lungo la rotta migratoria occidentale, mentre il “Processo di Khartoum” rileva per le iniziative relative ai paesi lungo la rotta migratoria orientale. In particolare, il Processo di Khartoum, lanciato alla Conferenza Ministeriale tenutasi a Roma nel Novembre 2014, si pone l’obiettivo di mettere in pratica azioni concrete contro il traffico di esseri umani e migranti. Il processo è guidato da uno *Steering Committee* composto da cinque Stati Membri dell’UE (Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Malta), cinque paesi *partner* (Egitto, Eritrea, Etiopia, Sud Sudan, Sudan) nonché dalla Commissione Europea, il Servizio Europeo per l’Azione Esterna¹ e l’Unione Africana.

¹ The European External Action Service is the European Union's diplomatic service. It helps the EU's foreign affairs chief – the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy – carry out the Union’s Common Foreign and Security Policy.



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

- A livello bilaterale, accordi specifici di *Mobility Partnership* sono stati conclusi con Marocco, Tunisia, Capo Verde e Nigeria al fine di promuovere iniziative di riforma legislativa e di rafforzamento delle capacità in questi paesi.
- L'*Action Plan* regionale 2015-2020 per il Sahel fornisce un chiaro campo di azione per le strategie dell'Unione Europa in materia di sicurezza e Sviluppo nel Sahel. Il Piano di Azione costituisce una solida base per le iniziative di stabilizzazione della Regione, con un particolare focus alla prevenzione e al contrasto della radicalizzazione e degli estremismi di matrice terroristica, al miglioramento delle condizioni della gioventù, nonché al miglioramento della gestione delle frontiere e della mobilità per una più efficace lotta ai traffici illeciti e alla criminalità transfrontaliera organizzata.
- “EuroMed Migration”, arrivata alla sua VI fase, è un ulteriore strumento che mira a promuovere e rafforzare una politica regionale di gestione dei flussi migratori rafforzando la cooperazione con i paesi del Mediterraneo, ormai diventati a pieno titolo sia paesi di origine che di transito di un numeri sempre più significativo di migranti.
- Libia e Siria meritano un discorso a parte. Il conflitto in corso in Libia non permette l'uso degli strumenti ordinari di cooperazione. Sul piano politico, l'UE incoraggia la formazione di un governo di unità nazionale per fronteggiare l'attuale difficile situazione in cui versa il paese e che pare avvantaggiare solo i trafficanti di esseri umani e migranti. Negli ultimi anni l'UE ha destinato ai programmi di cooperazione con la Libia più di 42,7 milioni di Euro tra il 2011 e il 2014. I programmi dell'UE di supporto alla gestione delle migrazioni si basano su tre pilastri: una gestione delle migrazioni basate sul diritto



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

to, la lotta alla migrazione irregolare, e l'assistenza alle persone che necessitano protezione internazionale. L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni gestisce il progetto "START"² nell'ambito del quale 788 migranti sono stati evacuati e rimpatriati, con ulteriori 4.000 casi già identificati, e con la distribuzione di beni di prima necessità e kit sanitari a più di 1.1000 persone in stato di bisogno.

–Per quanto riguarda la Siria, l'UE ha mobilitato circa 3 bilioni di Euro in attività di assistenza umanitaria e stabilizzazione in Siria e nei paesi confinanti (Libano, Giordania, Turchia e Iraq), attraverso due strumenti particolari quali il "European Neighbourhood and Partnership Instrument"³ (ENPI) e il "European Neighbourhood Instrument"⁴ (ENI).

Nello scenario attuale non si può più attendere la piena applicazione delle raccomandazioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 e dell'Agenda europea sulla migrazione⁵. L'UE deve cogliere questa occasione per elaborare urgentemente da una parte misure straordinarie e di emergenza per alleviare i compiti complessi che gravano sugli Stati Membri, soprattutto di quelli che si affacciano sul Mar Mediterraneo, e

² Stabilizing at-risk communities and enhancing migration management to enable smooth transitions in Egypt, Tunisia and Libya.

³ <http://www.enpi-info.eu/>

⁴ <http://www.enpi-info.eu/ENI>

⁵ Sull'Agenda e sul suo stato di avanzamento, v. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

dall'altra anche definire la struttura portante di una Governance europea al fine di armonizzare le rispettive politiche migratorie degli Stati Membri. Programmi di sviluppo per i paesi di origine nonché di supporto ai paesi di transito per una corretta gestione dei flussi irregolari, devono necessariamente e sistematicamente affiancare l'ampliamento dei canali di migrazione legali, ai quali l'Europa non può più rinunciare.

Su questa linea, il 9 settembre 2015 la Presidenza della Commissione europea ha illustrato lo stato di avanzamento dell'azione dell'UE, fissando alcune scadenze per il breve e medio termine.

Un primo punto fermo dell'analisi è dedicato al consolidamento di una politica europea di accoglienza e asilo come già stabilito dall'Art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ribadisce quanto già stabilito dalla Convenzione di Ginevra del 1951. I due strumenti fondamentali attivati dall'UE per dare seguito a queste raccomandazioni, sono i "Programmi di sviluppo e protezione regionale", il cui obiettivo è di assicurare protezione ai più bisognosi quanto più vicino alla loro regione di provenienza, e i "Programmi di reinsediamento dei rifugiati" quale principale via legale di accesso all'Europa, con una più equa distribuzione a livello europeo del peso che attualmente grava solo su Italia, Grecia e Ungheria.

Il secondo caposaldo dell'analisi verte sulla necessità di salvare la vita dei migranti migliorando l'efficacia dei controlli alla frontiera esterna dell'UE, rafforzando altresì il ruolo di Frontex come agenzia preposta al coordinamento delle operazioni alle frontiere esterne. A tal fine, gli Stati Membri hanno concordato il rinnovo delle operazioni congiunte "Triton 2015" e "Poseidon 2015" prevedendo il rafforzamento del meccanismo



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

di controllo nonché l'aumento delle aliquote di personale che ogni Stato Membro dovrà destinare a tali operazioni.

Forti disincentivi alla migrazione irregolare vanno messi in pratica in modo che fungano da deterrente per le organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti e alla tratta internazionale di persone. L'obiettivo dell'operazione EUNAVFOR MED⁶ è, appunto, quello di collaborare con le missioni coordinate da Frontex al fine di smantellare le reti di trafficanti di migranti. Il quadro penale di tutti gli Stati europei va rafforzato nella parte riguardante la cooperazione internazionale in materia penale, senza la quale risulterebbe pressoché impossibile poter raccogliere gli elementi probatori necessari ad una condanna per reati di natura transfrontaliera, come il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

Un altro punto importante previsto dalla rinnovata risposta europea, è il rafforzamento della politica di rimpatrio e riammissione attuata dagli Stati Membri dell'Unione. Nel Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 è stato avanzato l'invito agli Stati Membri di istituire un apposito programma europeo di rimpatri più efficace guidato da Frontex.

Con la sua rinnovata politica, il Consiglio mira altresì al rafforzamento della cooperazione internazionale puntando a una gestione della migrazione più efficace e più consona alla natura mista, e sempre più complessa, dei flussi migratori. Il miglioramento della cooperazione con i paesi di origine è considerato un elemento fondamentale per la buona riuscita di questa strategia.

⁶ <http://eunavfor.eu/mission/>



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

Per far fronte alle recenti sfide poste dal flusso di migranti irregolari provenienti dal Corno d’Africa, è stato rafforzato il supporto al “*EU-Horn of Africa Migration Rout Initiative*”⁷, sopra citata. Detta iniziativa pare porre le prime basi di una risposta olistica al problema della migrazione irregolare proveniente dal Corno d’Africa, mettendo a disposizione degli Stati Membri e dei Paesi terzi alcuni strumenti sui quali sviluppare politiche migratorie nazionali sempre più efficaci e armonizzate. Tra i punti principali, infatti, troviamo l’invito a sviluppare forme di cooperazione bilaterale e regionale tra i paesi di origine, di transito e di destinazione al fine di contrastare la criminalità internazionale dedita al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani, attraverso misure concrete volte a migliorare lo scambio di informazioni, assistenza tecnica e buone prassi, nonché lo sviluppo di programmi di rafforzamento delle capacità degli Stati terzi per un’efficace gestione delle migrazioni.

La stessa Iniziativa raccomanda altresì programmi specifici di gestione coordinata di tutti i servizi coinvolti, per assicurare protezione ai rifugiati e ai richiedenti asilo, nonché assistenza ai migranti più vulnerabili e che per questo facili vittime per le reti di trafficanti.

Infine, la *EU-Horn of Africa Migration Rout Initiative* completa il quadro olistico ed integrato di supporto promuovendo altresì forme di sviluppo sostenibile, nei paesi di origine al fine di alleviare i fattori di spinta della migrazione irregolare.

⁷ http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2014/20141128_political_declaration.pdf



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

È ormai accertato che l'origine dei flussi migratori è esogena all'UE. Per quanto riguarda il flusso di rifugiati e migranti che arrivano in Turchia e Grecia, la risposta a tale fenomeno non può non considerare la necessaria stabilizzazione dell'Iraq e il rafforzamento della coalizione internazionale che lotta contro i gruppi terroristi legati al Da'esh in Iraq e Siria. Non v'è dubbio ormai che questa nuova rotta, che attraversa i Balcani occidentali, sia in diretta relazione con l'instabilità della regione e che debba essere affrontata congiuntamente alla rotta del Mediterraneo centrale.

Un altro importante passo verso una politica europea è stato compiuto con il Consiglio straordinario "Giustizia e Affari Interni" (GAI), riunitosi a Bruxelles il 14 settembre 2015 per affrontare le urgenti questioni legate alla crisi migratoria in corso. Il Consiglio ha stabilito punti cardini per gli Stati Membri al fine di diminuire la pressione che negli ultimi mesi ha pesato solo su alcuni Stati Membri. Il Consiglio straordinario è ritornato, inoltre, anche sulla necessità di ricominciare a parlare di migrazione in modo coordinato e con un'unica voce: quella europea.

Il Consiglio ha focalizzato le discussioni sui dati e sulle informazioni fornite dalle principali Organizzazioni e Agenzie internazionali competenti, in particolare Frontex, l'Ufficio europeo di sostegno per l'Asilo (EASO), Europol, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) o l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

La Commissione europea ha inoltre riportato al Consiglio le nuove proposte in materia di migrazione, in linea con l'Agenda europea sulla migrazione, presentate il 9 settembre 2015, ovvero:



anno V, n. 3, 2015

data di pubblicazione: 25 ottobre 2015

Osservatorio europeo e internazionale

- Una proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria;
- Una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocamento in caso di crisi e modifica il Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- Una proposta di regolamento che stabilisce un elenco europeo comune dei Paesi d'origine sicuri;
- Un "Piano d'azione dell'Unione europea sul rimpatrio";
- Una comunicazione sulle norme degli appalti pubblici per le misure di sostegno dei rifugiati;
- La comunicazione "Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'Unione";
- La comunicazione "Un fondo fiduciario per l'Africa".

La critica di fondo mossa dagli analisti internazionali riguarda il fatto che le conclusioni del Consiglio non fanno parte di un vero e proprio accordo tra gli Stati Membri. Invece sono state comunicate come formali, ma non vincolanti, "conclusioni della Presidenza".

Questo vuol dire che il cammino per una politica europea unitaria è ancora lungo benché importanti traguardi siano stati già raggiunti e archiviati. Ed è per questo che un ulteriore Consiglio straordinario Giustizia e Affari interni è stato convocato per il 22 settembre 2015⁸.

⁸ I dati e le informazioni contenuti in questo elaborato sono aggiornate al 20 Settembre 2015.