

ANNO XVIII - Bari, giugno 2017

ISSN 1825-6112

sud in **e**uropa

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI BARI ALDO MORO

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net



La scommessa vincente della **PACE IN EUROPA**

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

In un mondo attraversato da mille dubbi sui contorni del proprio futuro e nel pericoloso vuoto di istituzioni internazionali veramente efficaci, l'Unione europea, pur nelle sue mille contraddizioni, resta il progetto e l'alleanza politica più innovativa della storia. Lo testimoniano i 70 anni di pace e, quindi, di sviluppo che la caratterizzano; il valore della "pace" è, pertanto, nel DNA della nostra Europa ed è rafforzato dal grande catalogo di diritti fondamentali, che ne costituisce la carta d'identità, a partire da quello alla vita. Esso viene salvaguardato non solo dall'assenza di guerra ma anche dall'abolizione, dovunque, della pena di morte. Per cui appare abbastanza singolare che un impulso rilevante a doverci ricordare la grandiosità di questo progetto debba provenire, anche se in maniera del tutto involontaria, da un Presidente degli Stati Uniti. Infatti, i ripetuti "schiaffi" inferti ai troppo spesso tremebondi Stati del nostro vecchio continente stanno forse

resuscitando in essi un sentimento di dignità che potrebbe indurli a recuperare la voglia di riprendere con nuova determinazione il cammino comune. Solo così può essere fermata l'emergente voglia di ritorno al protezionismo nazionale dimenticando che "se le merci non attraversano i confini sono poi gli eserciti a farlo!" (Frédéric Bastiat). Si auspica un rinchiudersi nei confini nazionali per riacquistare sicurezza; non si comprende che ci si caccia in una trappola che potrebbe decretare il "suicidio" dei nostri Paesi. In realtà, l'identità europea non è un'invenzione propagandistica di illusi federalisti o qualcosa tuttora indecifrabile. Si tratta, invece, di un percorso culturale e politico fondato su alcuni aspetti ben precisi e consolidati. Uno di questi, oltre al collante dei diritti fondamentali, è dato dalla battaglia per salvare, pur con enormi ritardi, il clima difendendo gli accordi di Parigi del dicembre 2015 (COP21) dalla sconsiderata scelta del Presidente Trump di ritirarsi dagli stessi.



Comune di Bari



Centro di Documentazione
Europea di Bari

Cofinanziato dall'UE



Sviluppi nella gestione delle migrazioni lungo la **ROTTA DEL MEDITERRANEO CENTRALE**

di GIUSEPPE MORGESE

1. Nell'odierno immaginario collettivo, si ritiene in Italia e in Europa che il migrante rappresenti una minaccia in sé e che si sia ormai in presenza di una vera e propria "invasione di stranieri". La risposta invocata da più parti è di tipo esclusivamente difensivistico, diretto a erigere barriere di ogni tipo (muri, reticolati, interdizioni navali) per impedire ai migranti di raggiungere il territorio degli Stati membri dell'Unione europea. La problematica, com'è noto, rileva soprattutto nei Paesi di frontiera esterna come Italia e Grecia, ove negli ultimi anni si sperimentano tensioni non solo nel controllo delle frontiere marittime ma anche per quanto riguarda sia l'accoglienza e la gestione degli arrivi sia l'esame delle domande di asilo (rifugio o altre forme di protezione). Per capire i termini della questione, si ricorda che l'andamento degli arrivi sulle coste italiane, abbastanza contenuto successivamente all'esaurirsi della c.d. "primavera araba" (13.267 nel 2012 e 42.925 nel 2013), ha registrato un significativo aumento dal 2014 (170.100) per mantenersi più o meno stabile negli anni successivi (153.842 nel 2015 e 181.436 nel

2016). Vale la pena solo accennare che analoghi numeri non sono più riscontrabili in Grecia dove, oggi, gli arrivi sono drasticamente calati per l'operare del meccanismo previsto nell'accordo UE-Turchia del 18 marzo 2016, che il Tribunale dell'Unione europea ha, peraltro, ritenuto non essere stato concluso dall'Unione bensì dagli Stati membri (ordinanze del 28 febbraio 2017, cause T-192, T-193 e T-257/16, *NF, NG e NM c. Consiglio europeo*).

A fronte delle numerose richieste dell'Italia nel senso di una maggiore condivisione a livello europeo degli oneri che essa sopporta quale Paese "in prima linea", richieste sostenute anche attraverso la diffusione di un *Migration compact* dell'aprile 2016 (reperibile *online*), l'Unione europea ribadisce l'importanza di un approccio al fenomeno migratorio che tenga conto anche degli interventi "a monte", direttamente cioè nelle regioni di origine o di transito dei movimenti migratori. Per questo motivo, la cooperazione coi Paesi terzi – già oggetto dell'"Approccio globale in materia di migrazione e mobilità" (GAMM) del 2005, rinnovato nel 2011

– ha ricevuto, anche grazie alle pressioni italiane, una nuova spinta dalla comunicazione della Commissione, del 7 giugno 2016, sulla creazione di un Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi, COM(2016)385 def., con la quale si è cercato di delineare una risposta più coordinata, sistematica e strutturata.

2. Durante il Consiglio europeo informale di Malta del 3 febbraio 2017, i Capi di Stato e di governo degli Stati membri UE hanno affrontato la specifica questione della gestione dei flussi migratori lungo la rotta del Mediterraneo centrale, alla luce delle più ampie iniziative di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione del maggio 2015, del Piano d'azione concordato durante il vertice UE-Africa de La Valletta del novembre 2015 e della recente comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 25 gennaio 2017, *La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale: Gestire i flussi e salvare vite umane*, JOIN(2017)4 def.

La dichiarazione di Malta e l'ultima comunicazione della Commissione sottolineano, anzitutto, l'importanza del processo di stabilizzazione della Libia, Paese da cui nel 2016 è partito quasi il 90% delle imbarcazioni di migranti dirette verso le coste italiane. Ciò, come si sa, deriva dalla profonda instabilità geopolitica di quel Paese sin dal 2011. Attualmente si contano almeno tre centri di potere: quello di Tripoli, presieduto da al-Sarrāj; quello laico di Tobruk, guidato dal generale Haftar; e quello islamista di salvezza nazionale guidato da Ghweil; a ciò si aggiunge la presenza dell'ISIS, non ancora completamente eradicato. A fronte di questa situazione frammentata e dei continui sbarchi sulle coste dell'Europa meridionale, i membri del Consiglio europeo ribadiscono l'impegno dell'Unione nel senso della stabilizzazione del Paese africano ma, al contempo, evidenziano l'importanza (e l'urgenza) di adottare misure operati-



ve immediate quali quelle indicate nella comunicazione della Commissione. Sotto il primo profilo, si registra la stipulazione di un *Memorandum* di intesa del 2 febbraio scorso tra l'Italia e il Presidente del Consiglio di presidenza di Tripoli, al-Serraj, il cui governo è sostenuto dalla Comunità internazionale; *Memorandum* che tuttavia, merita ricordarlo, non è stato riconosciuto dalla parte libica stanziata a Tobruk.

Tra le misure operative evidenziate nella dichiarazione di Malta, invece, spicca la formazione, l'equipaggiamento e il supporto alla guardia costiera nazionale e ad altre agenzie libiche, proseguendo sulla strada già intrapresa nel quadro della missione militare EUNAVFOR MED *Sophia*. Quest'ultima, lo si ricorda, ha sinora contribuito ad arrestare 101 trafficanti, a neutralizzare 372 imbarcazioni e, soprattutto, a soccorrere in alto mare quasi 32.000 migranti. Dall'ottobre 2016, la missione *Sophia* ha iniziato ad addestrare la guardia costiera libica in funzione sia delle attività di ricerca e salvataggio, sia dello smantellamento delle reti dei trafficanti di uomini. Dal canto suo, con la missione EUBAM Lybia (*EU Border Assistance Mission in Libya*), l'Unione si sta adoperando per il rafforzamento delle capacità civili per la gestione delle frontiere. In altre parole, è chiara la volontà di proseguire sulla strada del rafforzamento delle capacità delle forze locali, civili e di polizia, ritenuto presupposto irrinunciabile per efficaci azioni di contenimento dei flussi migratori sul territorio libico. Su questa falsariga si pongono anche la volontà di migliorare la cooperazione operativa per il contrasto dei trafficanti di uomini mediante la progressiva integrazione delle attività svolte in ambito europeo (Politica di sicurezza e di difesa comune, Europol, Guardia di frontiera e costiera europea) e internazionale (Paesi africani coinvolti, altri partner internazionali e, ovviamente, Stati UE più impegnati); gli aiuti economici per la riduzione delle pressioni alle frontiere terrestri tra Libia e altri Paesi africani di transito dei migranti; e il monitoraggio delle rotte alternative dei trafficanti, anche attraverso gli strumenti di sorveglianza elettronica di cui l'Unione si è dotata in questi anni (come Eurosur).

Il Consiglio europeo e la Commissione non dimenticano però altre misure, non direttamente rivolte al contrasto attivo dei flussi migratori. Ci si riferisce al sostegno alle comunità territoriali stanziate soprattutto lungo le coste e i confini terrestri della Libia, in modo da migliorarne le condizioni di vita e, quindi, le capacità di assorbimento dei migranti; all'impegno a sviluppare in quel Paese, assieme all'Alto commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR) e all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), condizioni adeguate di accoglienza dei migranti; all'intensificazione delle attività di informazione e sensibilizzazione degli stessi migranti sulle attività dei trafficanti, sia in Libia che negli altri Paesi di transito, affinché prendano piena coscienza dei rischi del viaggio in mare a fronte delle possibilità di ingresso nell'UE; nonché, più in generale, all'approfondimento del dialogo e della cooperazione in materia di migrazione con tutti i Paesi confinanti con la Libia.

Le risorse aggiuntive per l'attuazione di queste misure non appaiono particolarmente significative, se rapportate all'importanza "epocale" delle migrazioni attraverso il Mediterraneo centrale. La dichiarazione del 3 febbraio scorso si limita a ricordare l'impegno finanziario globale UE per lo sviluppo in Africa (31 milioni di euro nell'attuale periodo finanziario) e la possibilità di finanziare alcune delle misure proposte attraverso il c.d. "Fondo fiduciario per Africa" (*Emergency Trust Fund for Africa*), che mobilita 1,8 miliardi di euro dell'UE e 152 milioni degli Stati membri e associati con l'obiettivo di affrontare le crisi nel Sahel, nella Regione del lago Ciad, nel Corno d'Africa e in Nord Africa promuovendo la stabilità e contribuendo a una migliore gestione della migrazione. Per questa ragione, si prende atto con favore della decisione contenuta nella comunicazione della Commissione del 25 gennaio scorso di stanziare un

ulteriore importo di 200 milioni di euro per la sezione Nord Africa del citato Fondo fiduciario, al contempo dando priorità ai progetti collegati alla migrazione relativi alla Libia. A tal proposito, si segnala che la questione migratoria nel Mediterraneo centrale è stata oggetto anche dell'incontro del "Gruppo di contatto Europa-Africa settentrionale" dell'OCSE, tenuto a Roma il 19 e 20 marzo, nella cui occasione il Governo di Tripoli ha chiesto all'Italia l'equivalente di 800 milioni di euro in dotazioni militari per rispettare il *Memorandum*.

3. Un discorso a parte va fatto per le attività di rimpatrio, in merito alle quali la dichiarazione di Malta sottolinea due aspetti. Il primo riguarda il sostegno all'OIM affinché intensifichi "in maniera significativa" il rimpatrio volontario assistito dei migranti presenti in Libia verso i Paesi di provenienza. Quanto al secondo, si anticipa la presentazione da parte della Commissione – poi avvenuta nel successivo marzo – di un rinnovato piano d'azione sui rimpatri e di una raccomandazione agli Stati membri per operazioni di rimpatrio più efficaci. Il piano d'azione (comunicazione del 2 marzo 2017, COM(2017)200 def.) affronta i principali problemi del rimpatrio a livello di Unione: la Commissione si propone di aumentare il sostegno finanziario UE ai rimpatri di 200 milioni di euro; di migliorare lo scambio delle informazioni tra Stati anche alla luce delle infrastrutture attualmente all'esame delle istituzioni legislative (sistema *Entry/Exit* e sistema europeo di informazione per i viaggi, ETIAS); di procedere sulla strada dell'uniformazione dei programmi nazionali di reintegrazione dei rimpatriati nei Paesi di provenienza; di offrire pieno sostegno agli Stati tramite l'agenzia Frontex della Guardia di frontiera e costiera europea; di concludere rapidamente accordi di riammissione con la Nigeria, la Tunisia e la Giordania e di coinvolgere il Marocco e l'Algeria. Dal canto suo, la raccomandazione (UE) 2017/432, del 7 marzo 2017, contiene orientamenti sulle azioni che gli Stati UE possono intraprendere al fine di rendere i rimpatri più efficaci nell'applicazione della direttiva 2008/115/UE (c.d. direttiva "rimpatri"): la Commissione raccomanda di migliorare il coordinamento tra tutti i servizi e le autorità nazionali coinvolte nel processo di rimpatrio; di ridurre i termini per i ricorsi; di emettere in maniera sistematica decisioni di rimpatrio senza data di scadenza, preferibilmente nello stesso atto con cui si sancisce la fine del soggiorno regolare; di contrastare abusi del sistema (es. utilizzando le procedure accelerate in caso di domande di protezione internazionale presentate con finalità dilatoria del rimpatrio); di aumentare le ipotesi di trattenimento di coloro che lasciano intendere, con il loro comportamento, di non voler ottemperare alla decisione di rimpatrio; di autorizzare la partenza volontaria solo se necessario e su richiesta; e di istituire programmi di rimpatrio volontario assistito operativi dal 1° giugno 2017.

4. A questo punto, è possibile trarre qualche conclusione. Dalla lettura della dichiarazione di Malta e della comunicazione della Commissione del 25 gennaio, così come del Nuovo quadro di partenariato, ci sembra che l'Unione confermi il proprio tradizionale approccio alla materia migratoria basato sulla "condizionalità" (*more for more*): le misure di sostegno e cooperazione a favore della Libia e degli altri Paesi africani, infatti, seppur per certi versi positive, rappresentano la controprestazione (soprattutto in danaro) per "prevenire e curare" il fenomeno della migrazione, cioè per ridurre il flusso di migranti che premono alle porte dell'Europa e riportare indietro coloro che già si trovano sul territorio europeo senza averne diritto.

L'esempio più lampante di questo approccio resta, in altro ambito geografico, l'accordo tra l'Unione europea (*rectius*, i suoi Stati membri) e la Turchia, approccio che non si esclude di riproporre anche con riferimento alla Libia. Nel

ricordato *Memorandum* d'intesa tra l'Italia e il Governo di Tripoli del 2 febbraio scorso, la parte italiana si impegna a fornire sostegno e finanziamento alle istituzioni di sicurezza e militari libiche, a programmi di crescita nelle regioni interessate dal fenomeno dell'immigrazione illegale, agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina, nonché a collaborare al completamento del sistema di controllo dei confini terrestri del sud della Libia e all'adeguamento e finanziamento dei centri di accoglienza (con relativa formazione di personale libico). Vero è che gli impegni del *Memorandum* si inseriscono nel più ampio quadro delle misure decise a livello europeo; così come è vero che non vengono riproposte in questo accordo né le vergognose operazioni di pattugliamento e respingimento congiunto che hanno caratterizzato la prima fase del Trattato di amicizia partenariato e collaborazione tra i due Paesi, tra il 2008 e il 2010, né tanto meno il sistema di scambio tra rifugiati "buoni" e rifugiati "cattivi" adottato con la Turchia. Però nulla vieta – e anzi, pare di cogliere segnali informali in questo senso – che la collaborazione tra l'Italia (o l'Unione) e la Libia possa prevedere in futuro tali deprecabili meccanismi allo stabilizzarsi del quadro politico-istituzionale del Paese africano: meccanismi che ci auguriamo non vengano introdotti.

Più in generale, si deve ribadire in maniera ferma l'impossibilità per l'Italia, gli altri Stati membri e l'Unione europea di sottrarsi ai propri obblighi internazionali sui rifugiati e sulla protezione dei diritti umani dei migranti mediante la stipulazione di *Memorandum* d'intesa o altro tipo di accordi con la Libia o con altri Paesi, soprattutto se questi ultimi non sono vincolati ai principali strumenti pattizi a tutela di quei diritti. È dunque richiesta la massima attenzione – e in questo senso pare muoversi la comunicazione del 25 gennaio scorso – nei confronti dell'attivazione dei previsti centri di accoglienza in Libia: all'interno di simili strutture, infatti, potrebbero facilmente verificarsi lesioni dei diritti fondamentali dei migranti "accolti" in mancanza di uno stretto controllo dei presupposti e delle condizioni di accoglienza

da parte dell'Unione, dei suoi Stati membri e delle organizzazioni internazionali coinvolte (UNHCR e OIM).

Infine, riteniamo che solo un approccio generale, strutturato e adeguatamente finanziato a favore dello sviluppo dell'Africa nel suo complesso possa intervenire sulle cause profonde dei flussi migratori, migliorando le pessime condizioni socioeconomiche soprattutto dei Paesi dell'Africa sub-sahariana causate anche dal sostanziale fallimento delle politiche dei Paesi industrializzati e delle principali istituzioni internazionali (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale). Dalla lettura della terza relazione, del 2 marzo 2017, sui progressi relativi al Nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi, COM(2017)205 def., si evidenziano alcuni risultati positivi in Niger (dove l'OIM ha raddoppiato il numero di migranti accolti nei suoi centri), in Nigeria (Paese col quale si sono fatti ulteriori passi per la stipulazione di un accordo di riammissione), in Senegal e in Mali (in cui l'UE ha adottato progetti supplementari per il reinserimento e la creazione di opportunità di lavoro) e, infine, in Etiopia (in cui sono in preparazione nuovi programmi a sostegno dei rifugiati e delle comunità di accoglienza); al contempo, sono stati approvati nuovi programmi pari a 587 milioni di euro a valere sul Fondo fiduciario per l'Africa.

Si tratta di interventi certamente positivi ma che rappresentano, ci si perdoni la metafora, poche gocce nel deserto in mancanza di serie politiche di "aggressione" della povertà, dei conflitti armati e delle tensioni etnico-religiose in quei Paesi. Ci pare, dunque, che la strada migliore sia quella che si legge tra le righe del *Migration compact* italiano che, pur con alcuni limiti concettuali (la perdurante logica della condizionalità), propone un approccio orientato non solo al contenimento delle migrazioni ma anche al più generale sviluppo dei Paesi di origine dei rifugiati e dei migranti economici. Nell'intesa, sia chiaro, che chi pensa di avere la ricetta giusta per bloccare permanentemente i flussi migratori verso il Nord del mondo – come sostengono alcuni leader di partiti di stampo populistico in Europa e negli Stati Uniti – sostiene tesi antistoriche in maniera ingenua oppure in malafede.

LA BANCA DELLA PORTA ACCANTO.

Essere banca vuol dire far parte di una comunità, dividerne valori, tradizioni, speranze.

Quando entri in una filiale di Banca Popolare di Bari, che sia quella di un paesino o di un capoluogo di regione, ci trovi la stessa silenziosa passione. Quella che ci permette di aiutarti a realizzare i tuoi progetti. Quella che ci guida ogni giorno.

