

I NUOVI PARTENARIATI EUROPEI IN TEMA DI MIGRAZIONI: OPPORTUNITÀ O MUTAZIONE GENETICA?

- Commenti critici e propositivi della Rete di Ong "LINK 2007" -

1. Dal *Migration Compact* italiano ai *Compacts* UE - Paesi Terzi

La comunicazione 385 della Commissione europea (CE) presentata al Parlamento di Strasburgo (PE) il 7 giugno scorso esplicita in 17 pagine il piano europeo per **“un nuovo partenariato con i paesi terzi in tema di migrazioni”**. L'UE era entrata in un vicolo cieco con il fallimento della ricollocazione di 40 mila rifugiati da Italia e Grecia negli altri stati membri e con la decisione di alcuni paesi di chiudere le frontiere interne sospendendo unilateralmente la convenzione di Shengen, uno dei pilastri dell'Unione, e costruendo barriere e muri. Anche il costoso e controverso accordo con la Turchia per il mantenimento sul proprio territorio dei rifugiati in fuga dalla Siria e gli altri paesi dell'area sta presentando limiti e difficoltà oltre a molte contraddizioni sul **“pieno rispetto dei diritti umani e della dignità delle persone”** continuamente enunciato nei documenti europei e ripreso nella comunicazione.

Di fronte alla paralisi delle idee, il *Migration Compact* proposto dal presidente Renzi è apparso come **un valido tentativo di salvare la capacità d'iniziativa europea e stabilire nuovi rapporti internazionali** basati su una maggiore cooperazione dell'UE e degli Stati membri con i paesi di provenienza, di transito e di destinazione, in particolare in Africa e nel Medio Oriente, **prevedendo specifici accordi migratori e di cooperazione allo sviluppo**. Le istituzioni europee hanno colto il significato e approfondito i temi proposti dall'Italia elaborando il piano contenuto nella comunicazione della CE.

Non vi è dubbio che **all'Africa serva un “piano Marshall”**, un vasto programma di cooperazione indirizzato agli investimenti in infrastrutture, energia, agricoltura, sicurezza alimentare, servizi pubblici, all'educazione, all'occupazione, alla trasmissione di competenze, alle riforme strutturali, alla *good governance*, all'inclusione economica, sociale e culturale delle fasce e regioni più bisognose, anche ai fini della stabilizzazione, del mantenimento della pace e del governo dei flussi migratori. Tra una trentina di anni il continente si troverà con 700 milioni di persone in età lavorativa e una popolazione di 2,4 miliardi, raddoppiata rispetto a quella attuale. La sola Nigeria avrà più abitanti degli USA. La migrazione verso le regioni africane economicamente più avanzate e verso altri continenti, compresa l'Europa in forte declino demografico, potrebbe assumere dimensioni impressionanti e destabilizzanti. Occorrerebbe quindi agire, da subito e in modo coordinato, per favorire nei paesi più bisognosi uno sviluppo diffuso, dignitoso e sostenibile. **E' questa la priorità ed è ad essa strettamente legata la proposta italiana** per una gestione delle migrazioni condivisa in partenariato con i paesi di origine e di transito. Un ampio programma di sviluppo con l'Africa **avrebbe ricadute importanti anche sull'economia e l'occupazione europee**. Sono ricadute da non sottovalutare, perché ne favoriscono l'attuazione, la continuità, lo sviluppo, assicurando a tale programma il necessario consenso e sostegno.

Per evitare confusioni e ipocrisie politiche un tale programma di sviluppo dovrebbe chiaramente basarsi sul riconoscimento dei diritti e della dignità dell'essere umano e su

relazioni di rispetto, giustizia, equità, parità, eliminando quei rapporti che alimentano sfruttamento e crescenti disuguaglianze. La proposta europea lascia in proposito molti dubbi. **La priorità è troppo sbilanciata sulla gestione e il contenimento delle migrazioni**, anche indipendentemente dalla qualità degli interlocutori nei paesi terzi, ben lontani spesso dal rispetto dei diritti, della dignità della persona e dalla centralità della vita.

2. La nuova partnership europea con i paesi terzi

La nuova partnership europea con i paesi terzi nel quadro dell'agenda sulle migrazioni, pur avendo consistenti e innovativi elementi direttamente riconducibili alle politiche di cooperazione allo sviluppo e di vicinato, oltre ad essere **fortemente incentrata sulla dimensione del contenimento dell'immigrazione**, sembra subordinare l'intera azione europea con i paesi terzi a questo obiettivo per i prossimi cinque anni. Le analisi soggiacenti al documento sembrano alquanto frettolose e portano a prevedere significativi insuccessi rispetto agli obiettivi che l'UE si pone. Il "piano Marshall" per l'Africa (e altri paesi con grandi squilibri interni da cui hanno origine buona parte delle migrazioni odierne) è ancora lontano dall'orizzonte europeo. Limitate risorse economiche, debole visione strategica, immediate convenienze politiche, divergenti priorità nell'agenda degli stati membri, necessità di dare alla pubblica opinione risposte immediate, rischio di una mutazione genetica dei rapporti e della cooperazione con i paesi terzi: sono alcuni dei fattori che rendono debole questa nuova ipotesi di partenariato sulle migrazioni.

La proposta europea è quindi da rifiutare? Nonostante i punti che non convincono, essa sembra essere il massimo raggiungibile nell'odierna Europa a 28 e sono in essa comunque riconoscibili gli sforzi della Commissione e del SEAE, il Servizio per l'azione esterna presieduto da Federica Mogherini, per riuscire a **mantenere vivi i principi alla base delle politiche di cooperazione allo sviluppo e di vicinato**. Per il momento non sembra esserci alternativa, date le divisioni e opposte visioni politiche all'interno dell'Unione che potrebbero perfino renderne incerta la stessa approvazione da parte del Consiglio, al livello dei Capi di stato e di governo, a fine giugno: molti tra i 28 potrebbero manifestare infatti difficoltà, dato anche che gli stati membri sono invitati a coordinarsi strettamente e a partecipare al finanziamento di tale piano. "Un passo in avanti, non la soluzione", ha precisato il presidente Renzi, "un piccolo passo", perché per ottenere risultati "c'è bisogno di un maggiore impegno se vogliamo salvare l'Africa dall'emigrazione e l'Europa dalla paura". Lo stesso vicepresidente Frans Timmermans ha affermato: "perché funzioni, ci vuole un po' di fiducia".

Riteniamo che la comunicazione del 7 giugno **debba rappresentare solo l'inizio di un cammino** che, meglio finalizzato, ben gestito, trasparente, controllato e valutato periodicamente nei risultati, può portare l'UE ad un ripensamento delle sue relazioni esterne che richiederanno sempre maggiori collaborazioni, partenariati veri e duraturi, a reciproco interesse e beneficio, per il bene comune. **Alcuni punti dovrebbero essere precisati senza lasciare ambiguità**. Anche per garantire la massima coerenza delle politiche europee che guideranno nell'insieme e settorialmente i diversi programmi; per inserirsi in modo aperto nel dibattito avviato dalle Nazioni Unite per un *Global Compact* sugli immigrati e rifugiati del nostro tempo; per affrontare il tema in modo aperto e nel reciproco ascolto, in occasione del quinto Summit EU-Africa nel 2017 e nel dialogo politico con i singoli paesi o regioni; per presentare una proposta credibile e appetibile al G7 a guida italiana nel maggio 2017, in modo da aggregare i grandi del pianeta nell'affrontare il fenomeno migratorio su un'idea forte di cooperazione per lo sviluppo, in particolare con l'Africa, come d'altronde proposto dal presidente Renzi poche settimane fa al G7 in Giappone.

3. I *Migration Compacts* e le politiche UE di sviluppo e di vicinato

La proposta europea prevede un approccio “coordinato, sistemico e strutturale” tra l’Unione e gli stati membri e la massimizzazione delle sinergie tra politiche interne e esterne dell’Unione. Essa **si traduce in una serie di accordi, compacts, con paesi terzi** particolarmente toccati dal fenomeno migratorio (di partenza, di transito o di destinazione) al fine di cooperare strettamente nella sua gestione, la protezione delle persone e la lotta al traffico e allo sfruttamento di esseri umani.

Ampi sono gli **obiettivi a breve termine**, che vanno dal salvare le vite nel Mediterraneo ai ritorni, alle permanenze in paesi vicini alle aree di conflitto e prevedono impegni per l’implementazione dei sistemi legislativi e istituzionali, la formazione nella gestione dei confini e dei flussi, la protezione dei rifugiati, il sostegno dei ritorni volontari, le riammissioni, il reinserimento, l’offerta di canali migratori legali. **Gli obiettivi a lungo termine** si concentrano sulle cause delle migrazioni irregolari e di quelle forzate prevedendo accordi che aiutino ad affrontarle con interventi in campo sociale, politico, economico, ambientale. **Nessun riferimento all’azione politica per la pace e sulla vendita delle armi** che potrebbe/dovrebbe vedere, invece, un maggiore ruolo europeo - inteso come UE - per prevenire e mettere fine ai conflitti che provocano fughe di intere popolazioni.

I 16 paesi prioritari con cui definire gli accordi sono: Etiopia, Eritrea, Somalia, Sudan, Niger, Mali, Nigeria, Costa d’Avorio, Ghana, Senegal, Tunisia, Algeria, Marocco e, in Asia, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh. La Libia, data la specificità, è considerata a sé. In buona parte sono i paesi previsti dal Fondo fiduciario di emergenza per l’Africa definito a La Valletta lo scorso anno. Non a caso, **in una prima fase gli accordi riguarderanno** Niger, Nigeria, Senegal, Mali, Etiopia, con un crescente impegno con Tunisia e Libia.

Si tratta di intese che riguardano la gestione, il contenimento, il controllo delle migrazioni e la protezione dei migranti e rifugiati, da definire con paesi con i quali esistono da tempo forti partenariati nell’ambito delle politiche europee di sviluppo e di vicinato. Il documento della Commissione **sembra delineare un radicale cambiamento di queste politiche per renderle subalterne ai compacts** e alle finalità relative al contenimento delle migrazioni, ad eccezione delle situazioni di emergenza umanitaria. Se così fosse sarebbe **una grave superficialità e un deplorabile errore politico**, che evidenzerebbe la gravità della crisi dell’UE e della sua limitata capacità di analisi, di strategia, di visione di lungo periodo di sé stessa, dei suoi valori e del suo posizionamento e ruolo nel mondo, a partire dall’area mediterranea e dall’Africa.

Si intuisce che il documento della CE è stato costruito a più mani e assemblato in fretta, tanto che il tema degli investimenti e degli interventi per lo sviluppo e per la crescita dell’occupazione rimane poco approfondito e relegato per lo più ai paragrafi finali sugli obiettivi a lungo termine e le risorse che potrebbero essere mobilitate. Se da un lato apprezziamo la rapidità nel definire un simile documento che è al contempo di posizionamento politico e di proposta nell’ambito dei partenariati nelle relazioni esterne, dall’altro ci preme evidenziarne i limiti e le ambiguità, al fine del loro superamento. **Toccherà particolarmente alle organizzazioni della società civile seguire con attenzione l’evoluzione della politica dei compacts** ed esercitare le necessarie pressioni perché la priorità rimanga sempre quella dello sviluppo e dei rapporti equi in forme di partenariato a reale beneficio reciproco. Si tratta di una sfida così complessa che sarebbe illusorio, oltre che deleterio, lasciarla ai soli governi o alle istituzioni comunitarie, quando invece essa richiede apporti di valori, idee, esperienze, umanità, impegno e iniziativa da parte di tutti.

Dobbiamo augurarci che il Consiglio, concordemente con la Commissione e il SEAE, sappiano dare indicazioni tali da togliere ogni ambiguità sul fatto che **i compact migratori e gli investimenti nei paesi partner dovranno essere guidati e resi coerenti da rafforzate politiche di cooperazione per lo sviluppo e di vicinato**. Senza che queste possano in alcun modo subire condizionamenti e limitazioni che rischierebbero di ridurre ad interessi unilaterali di breve periodo i rapporti dell'Europa con questi suoi partner. Se tali dovessero invece essere, come fare a non leggerli come arroganti tendenze neocolonialistiche, inaccettabili dai paesi terzi e con conseguenze pregiudizievoli per lo stesso futuro dell'Europa? L'alto rappresentante Mogherini è convinta che siamo di fronte ad una "rivoluzione copernicana nell'indirizzo delle risorse perché finalmente si dà un indirizzo strategico e coordinato al rapporto di partnership con l'Africa". E' proprio quest'indirizzo strategico che deve essere precisato con coerenza in una visione di sviluppo.

4. Le risorse finanziarie necessarie

La Commissione propone **da un lato un rimaneggiamento e una razionalizzazione degli stanziamenti già programmati nel bilancio 2014-2020**, sia ordinari che innovativi (quali i fondi fiduciari per la crisi siriana e per l'emergenza migrazioni in Africa e l'iniziativa per i rifugiati in Turchia) **e dei relativi strumenti finanziari** per renderli più coerenti ed efficaci ai fini del controllo, del contenimento dei flussi migratori e della protezione dei migranti. Introduce inoltre **la leva dei condizionamenti incentivanti o disincentivanti i rapporti con i paesi partner** nelle relazioni economico-commerciali, nelle politiche di sviluppo e in quelle relative "all'educazione, la ricerca, i cambiamenti climatici, l'energia, l'ambiente, l'agricoltura". Un provvedimento che riteniamo carico di ambiguità. Che consistenza avranno i disincentivi? Che cooperazione sarà quella disincentivata? Che reazioni potranno esserci da parte dei paesi disincentivati? Limitate sono comunque le risorse aggiuntive. "A condizione che gli stati membri facciano la loro parte", la Commissione parte da una disponibilità di **8 miliardi di euro per il periodo 2016-2020**, a complemento dell'ammontare UE/stati membri già destinato alla cooperazione internazionale allo sviluppo, pari a 4,4 miliardi l'anno. Ma si tratta - salvo che per 500 milioni stanziati ex novo - di fondi già programmati, sul cui impiego ora potrà ricadere la leva dell'incentivazione o disincentivazione. Se paragonati ai 6 miliardi promessi alla Turchia, è immediato il senso dello squilibrio.

Dall'altro lato la CE sollecita ampi investimenti privati nei paesi terzi, a fianco di quelli pubblici, per moltiplicare gli interventi che possano incidere sulle cause delle migrazioni e per attuare in essi gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Un **Fondo per gli investimenti esterni** sarà costituito, in quantità e condizioni tali da **attrarre ulteriori finanziamenti per un Piano di investimenti esterni** sia pubblici (governi e banche di sviluppo degli stati membri, Bei, Bers) che privati (imprese, banche, fondi di investimento). Secondo le stime della Commissione, **un fondo iniziale di 3,1 miliardi**, reindirizzati da altri programmi a questo scopo, **potrebbe attrarre altri 31 miliardi di investimenti pubblici e privati** grazie anche a garanzie e incentivi quali la copertura del rischio particolarmente alto nelle aree prese in considerazione, i fondi concessionali ed altre leve. La CE si augura che gli stati membri si impegnino per lo stesso ammontare, al fine di incentivare un volume complessivo di investimenti per 62 miliardi di euro. Si tratta di un mix di finanziamenti con una modalità che può rappresentare un'innovazione di rilievo, se finalizzati e gestiti correttamente.

Tali investimenti saranno **finalizzati al superamento delle condizioni che favoriscono le migrazioni, agli obiettivi di sviluppo**, i bisogni infrastrutturali, la crescita dell'occupazione, la riduzione delle disuguaglianze, valorizzando in particolare le PMI. Tre sono i pilastri che

guideranno il piano di investimenti: fondi pubblici per incentivare e mobilitare ulteriori risorse e investimenti privati; assistenza tecnica alle autorità locali e alle imprese coinvolte; good governance, lotta alla corruzione, contrasto alle distorsioni del mercato. Il dettaglio del Piano di investimenti è previsto per il prossimo autunno, quando saranno esplicitati i contributi degli stati membri e delle istituzioni finanziarie nazionali ed europee. La Bei, Banca europea degli investimenti, ha già annunciato (vicepresidente Dario Scannapieco) di candidarsi per 15 miliardi di euro. Un ottimo segnale, a patto che gli investimenti siano indirizzati secondo le giuste priorità e modalità.

5. Osservazioni e proposte di LINK 2007

1. **La salvezza delle vite, la dignità delle persone e il rispetto dei diritti fondamentali**, compreso quello all'accoglienza di chi corre gravi pericoli, devono guidare e rimanere alla base di ogni politica migratoria.

2. Il principio **“aiutiamoli a casa loro”** per garantire a tutti il diritto di vivere nella propria terra e comunità senza subire la costrizione dell'emigrazione richiede una consistente e costante strategia di sviluppo e di stabilizzazione politica di lungo periodo. Da sfatare è la convinzione che gli immigrati siano i più poveri dei paesi poveri. Oltre al normale desiderio di muoversi per migliorare le proprie condizioni familiari, sono proprio la crescita e lo sviluppo ad aumentare le risorse (finanziarie e culturali) che creano le condizioni per poter partire superando i timori. In una prima fase gli aiuti internazionali faranno quindi crescere l'emigrazione: **solo nel lungo periodo e con un adeguato e diffuso livello di sviluppo del paese** essa può diminuire, fino a favorire processi di ritorno. **Abbinare sviluppo e pretesa di contenimento della migrazione non può quindi funzionare** nel breve periodo se non in modo limitato. Tale contenimento potrà essere il risultato principalmente delle misure di polizia (controllo dei confini, sicurezza, gestione dei flussi, rimpatri, lotta ai trafficanti e allo sfruttamento), certamente non idonee ad affrontare alla radice i problemi, che presuppongono non solo una consistente e perseverante cooperazione per lo sviluppo ma anche un cambiamento nei rapporti economici che alimentano le disuguaglianze.

3. Il riallineamento degli strumenti finanziari della cooperazione allo sviluppo verso le finalità del contenimento e controllo delle migrazioni, con una revisione a questo fine della programmazione 2014-2020 per il rimanente quinquennio, **può comportare un mutamento genetico delle politiche di sviluppo dell'UE e dei rapporti di partenariato** con i paesi terzi, riducendoli a un *do ut des* che subordina i processi di sviluppo e i partenariati politici agli immediati interessi europei. Praticamente si sottraggono risorse destinate alle priorità dello sviluppo, rischiando di tralasciare interventi essenziali per la lotta alla povertà e l'inclusione e inquinando i dati, confondendoli con quelli dell'internazionalizzazione, della sicurezza, degli affari interni. Il piano di investimenti dell'UE nei paesi terzi prioritari potrebbe aggiustare il tiro, finalizzando gli interventi di sviluppo e attuandoli con modalità lontane dalla subordinazione a finalità interne.

4. **La leadership strategica** della revisione degli strumenti relativi allo sviluppo e al vicinato della programmazione 2014-2020 e del piano di investimenti esterni, a cui speriamo possano partecipare in modo consistente le istituzioni finanziarie europee e degli stati membri, dovrà fare capo alla Commissione, con riferimento alle DG Sviluppo e Vicinato, e al SEAE. Dovrà essere quindi la Commissione e non le istituzioni finanziarie a rispondere in toto al Consiglio, al PE, agli organi di controllo e alla pubblica opinione europea.

5. **I temi dei diritti umani e della protezione internazionale** sono presenti ma rimangono alquanto sfuocati. L'accordo UE-Turchia, preso a riferimento, non può certo essere il modello a cui riferirsi. Convenzioni europee e internazionali impegnano l'Italia e i paesi europei in tema di diritti umani e di protezione internazionale e i *compacts* ad esse devono fare riferimento. Nella comunicazione della CE è previsto che l'accoglienza dei

rifugiati e dei migranti nei paesi di transito o di ritorno debba seguire gli standard internazionali: ma non è dato sapere come ciò sia possibile in stati africani che non vogliono o non riescono a garantire i diritti umani fondamentali ai propri cittadini. Il rischio evidente è che l'UE possa chiudere gli occhi, rinunciando ai valori su cui si fonda (e forse perdendoli) in cambio del contenimento delle migrazioni.

6. Esternalizzare la gestione dell'asilo può essere una misura di tamponamento in un'Europa confusa e divisa, che dovrà in ogni caso riuscire ad assumere le proprie responsabilità se non vuole ridursi ad entità marginale nel contesto mondiale. Positiva, in questo senso, è **l'apertura agli ingressi legali per motivi di lavoro: essi sono l'alternativa agli ingressi illegali e al relativo traffico** di esseri umani che produce sofferenza e morte. Tale alternativa andrebbe assunta da subito, insieme ai **corridoi umanitari** legali per chi fugge da guerre, adottando e ampliando adeguatamente la proposta di direttiva (378/2016) presentata dalla CE sempre il 7 giugno.

7. E' indispensabile che, pur nell'unicità dell'ampio programma, **si possa chiaramente distinguere tra la cooperazione per lo sviluppo e le altre forme di cooperazione relative alla sicurezza e al controllo/contenimento** dei migranti. Si spera che il "diverso modello di sviluppo" di cui parla giustamente il presidente Renzi e "il rivoluzionario rapporto di partnership strategico con l'Africa" dichiarato dall'alto rappresentante Mogherini rimangano incentrati sui processi di sviluppo, economico, sociale, ambientale, culturale, politico e non si riducano mai, anche solo temporaneamente, a mero strumento condizionante per contenere le migrazioni. Sarebbe decretarne il fallimento, perdendo l'occasione storica di una svolta nelle relazioni internazionali modificando, con veri partenariati, quei rapporti che producono sfruttamento, aggravano le disuguaglianze e destabilizzano.

8. In un mondo sempre più globalizzato, la politica di cooperazione per lo sviluppo va **chiaramente e concretamente indirizzata al contrasto alle disuguaglianze** riconoscendo il fatto che la mancanza di opportunità e di inclusione si manifesta significativamente anche in paesi ad alto tasso di crescita economica i cui benefici non sono minimamente percepiti da milioni di persone, rimanendo a vantaggio di pochi. Sarebbe un ottimo segnale se l'Europa, anche attraverso i *compacts*, facesse del contrasto alle disuguaglianze il segno distintivo della sua politica di cooperazione internazionale.

9. **La coerenza delle politiche dovrà guidare la strategia europea e la definizione dei compacts**, verificando che ogni tappa e attività siano coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, che dovranno rimanere prioritari. I programmi di aiuti per lo sviluppo, l'impegno per la fine dei conflitti e la loro prevenzione, i provvedimenti interni per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati e rifugiati dovranno anch'essi procedere in modo parallelo e coerente. Tenendo presente che l'Europa di domani sarà sempre di più un'Unione di popoli di diverse provenienze, culture e colori.

10. **E' auspicabile inoltre una più forte integrazione tra le politiche di accoglienza e integrazione e la politica di cooperazione esterna**, rendendo concreto quanto delineato e auspicato in anni di dialogo in Europa e all'ONU sul rapporto migrazioni-sviluppo. Investire sulle risorse umane immigrate qui in Europa, oltre a corrispondere a criteri di giustizia e convenienza, è spesso un modo efficace per attivare positive relazioni tra immigrati residenti e paesi di origine, anche in una logica "win win" tra paesi partner e paesi europei.

Link 2007 – Cooperazione in rete. 14 giugno 2016

LINK 2007 - Cooperazione in Rete è formata dalle Ong di sviluppo e umanitarie: CCM, CESVI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, GVC, ICU, INTERSOS, LVIA, MEDICI CON L'AFRICA-CUAMM, WORLD FRIENDS.