



# SOLIDARITY AND BORDERS-LIMITATION OF SOLIDARITY?

---

## *Access to international Protection in the European Union*

Berlin 7th - 8th October 2014

Per capire cosa stia accadendo in Italia ed in Europa sul fronte delle migrazioni, e più in particolare della protezione internazionale, è necessario volgere lo sguardo al recente passato. Non si può, infatti, ignorare il percorso che ha portato il nostro paese a diventare, in pochissimo tempo, da implacabile sentinella d'Europa a strenuo difensore dei diritti umani e viceversa a trasformare l'Europa da culla dei diritti e del loro supremo rispetto a fortezza inespugnabile.

Citando un noto giornalista italiano (Indro Montanelli), il quale scriveva che *"Un popolo che ignora il proprio passato non saprà mai nulla del proprio presente"*, ritengo utile richiamare alcuni fatti che hanno caratterizzato l'Italia delle migrazioni nell'ultima decade. Non bastano, dunque, i numeri degli sbarchi e le provenienze dei profughi giunti in Italia per comprendere la vicenda di un paese il cui ruolo nell'area del Mediterraneo è diventato ormai strategico, se non altro perché l'unico e solo ad aver attuato un'operazione di *search and rescue*. E' invece necessario fare un passo indietro e guardare agli ultimi 5-6 anni di politica migratoria nazionale nel più ampio panorama europeo.

Il crescente sbilanciamento, registrato a partire dal 2008, nella composizione dei flussi misti, ha determinato un repentino cambio di atteggiamento dell'Italia verso il fenomeno migratorio. Ad un aumento degli arrivi, infatti, ha corrisposto una crescita del numero di richiedenti la protezione internazionale. Non si trattava più solamente di migranti economici ma sempre più di persone che fuggivano da guerre e carestie, provenienti principalmente dal Corno d'Africa e dall'Africa sub sahariana.

Ciò accadeva in un paese governato dal centro destra, la cui sopravvivenza era garantita dalla coalizione con un partito di destra dichiaratamente xenofobo. Sono gli anni del governo Berlusconi e del cosiddetto "pacchetto sicurezza", in cui all'assenza di un sistema di accoglienza e tutela adeguati, corrispondono misure feroci di contrasto alla cosiddetta immigrazione clandestina. Oltre alla firma dei patti di amicizia e cooperazione con la Libia, l'Italia si rende ripetutamente responsabile dei respingimenti in mare, contravvenendo così al diritto interno ed internazionale. In questa vicenda l'Europa è riuscita a mostrarci il suo volto migliore attraverso una sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo che ha condannato l'Italia per questa terribile pratica. In molti avevamo diffidato il governo italiano dal continuare questa pratica, purtroppo invano. Ma come accade spesso in questi casi, sarebbe bastato leggere la favola di Fedro "la volpe e la cicogna" per sapere che *ciascuno deve sopportare con rassegnazione gli esempi dati agli altri*.

Il mutato contesto geopolitico e il nuovo atteggiamento degli italiani verso i migranti, percepiti non più come potenziali concorrenti nel mercato del lavoro ma profughi che fuggivano dalla guerra, ha prodotto un cambio di passo da parte della politica nazionale, necessitato anche dalla maggiore attenzione dell'opinione pubblica europea sulla gestione dei flussi da parte dei paesi del Mediterraneo. Con le primavere arabe a partire dall'inizio del 2011, lo straordinario afflusso di profughi in Italia è stato affrontato non come gestione di clandestini ma di profughi e dunque di persone vulnerabili. Un cambiamento di visione e di scelta terminologica a cui non ha corrisposto, però, l'implementazione di un adeguato sistema di accoglienza che ha prodotto molte falle, mettendo in evidenza l'impreparazione dell'Europa e la mancanza di un governo europeo dell'immigrazione. Ricordiamo le accuse reciproche tra Italia e Francia nel caso dei tunisini che cercavano di attraversare la frontiera a Ventimiglia. In quell'anno la Francia decise di sospendere il trattato di Schengen.

L'Italia all'inizio subisce e successivamente prende coscienza della nuova dimensione transazionale di questo fenomeno ma non trova contestualmente il coraggio di aprirsi a rinnovate politiche sulla gestione dei flussi. Per questo il ministro dell'interno del Governo di centro presieduto da Mario Monti rinnova gli accordi con la Libia. La paura di altre ondate di profughi è più forte di quello spirito di solidarietà che dovrebbe animare tutti i paesi dell'Unione che, firmando i trattati, si sono impegnati a costruire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Eppure questo impegno viene costantemente disatteso: basta volgere lo sguardo ai paesi di nuova adesione come la Bulgaria che, di fronte all'aumento di siriani (sterminati e stremati da una guerra senza fine) alle sue frontiere esterne, ha pensato bene di erigere una barriera di 30 km per impedirne l'accesso in Europa.

Nel 2013, però, avviene un fatto che segnerà un punto di non ritorno nella percezione collettiva dell'immigrazione. È il 3 ottobre quando si apprende la notizia di un naufragio davanti all'isola di Lampedusa che costerà la vita ad oltre 350 persone, tra cui molti bambini. Si tratta di un avvenimento shockante, che si consuma in territorio italiano davanti agli occhi dei lampedusani, e che mette l'Europa, una volta per tutte, di fronte alle sue responsabilità. Da quel momento in poi nessuno avrebbe potuto più invocare la sua presunta inconsapevolezza circa quanto stava accadendo alle porte d'Europa. Nessuno avrebbe potuto dire: io non sapevo.

Migliaia di persone morte ogni anno nel tentativo di garantirsi la sopravvivenza prima ancora che un futuro migliore. Questi sono i clandestini contro i quali da anni si combatte una guerra non dichiarata, per la quale si investono sempre più risorse. Il budget dell'agenzia Frontex è cresciuto costantemente nel corso degli anni sia per il controllo delle frontiere, sia per interventi a "risposta rapida" come, ad esempio, quella dell'emergenza nord africana. Si è passati da circa 19 milioni di euro nel 2006 agli 85 milioni del bilancio preventivo 2012, toccando però nel 2011 i 118 milioni di euro.

I flussi di migranti e richiedenti asilo che attraversano il Mediterraneo sono aumentati in questi anni di pari passo con la chiusura delle frontiere da parte degli Stati europei, attraverso l'instaurazione di un regime di visti di ingresso particolarmente restrittivo. Il primo effetto di queste politiche poco lungimiranti è stato il visibile aumento di arrivi irregolari e il conseguente carico di morte lungo le rotte del Mare Nostrum che qualcuno, per questo, ha voluto ribattezzare "Mare Monstrum" o addirittura "Mare Mortum".

Quelle che si avventurano lungo le rotte del Mediterraneo sono imbarcazioni di fortuna, spesso vecchi pescherecci, barche in vetroresina, gommoni o, più recentemente, anche barche a vela dirette ormai solo verso le coste italiane, consapevoli dell'operazione Mare Nostrum. Trasportano migliaia di persone che rappresentano l'umanità più sfortunata, perché priva di mezzi di sostentamento o ancora peggio priva di libertà. Per la sua posizione geografica, l'Italia rappresenta, dunque, uno dei principali punti di ingresso in Europa per i migranti e rifugiati provenienti dall'Africa, dal subcontinente Indiano e dal Medio Oriente. Un flusso costante che vede l'Italia ai primi posti tra i paesi europei per richieste di asilo in virtù del protocollo di Dublino ma agli ultimi posti per quantità e qualità di servizi offerti.

Sono di qualche settimana fa le ultime tragedie che hanno coinvolto decine di migranti morti in mare. Ma guai a pensare che tutto questo si potrà evitare solo perseguendo i trafficanti. E' una scorciatoia che non produce alcun effetto. I trafficanti, infatti, sono il prodotto di scarto di politiche di chiusura verso i migranti e i rifugiati che pur di trovare una soluzione alla loro precarietà esistenziale si mettono nelle mani di chi lucra sul loro destino. E la fine dell'operazione Mare Nostrum, che fino ad oggi ha permesso di portare in salvo oltre 120 mila persone in Europa, non aiuterà certo a migliorare la situazione. Le persone che cercheranno di raggiungere le nostre coste certamente diminuiranno ma contestualmente aumenteranno i costi del viaggio e soprattutto aumenterà esponenzialmente il rischio di naufragare. E non sarà certamente l'operazione Triton a garantire quanto fino ad oggi ha garantito l'Italia con Mare Nostrum.

Dunque l'Italia in 6 anni ha radicalmente cambiato atteggiamento rispetto al fenomeno delle migrazioni passando dai respingimenti in mare al salvataggio dei profughi attraverso l'operazione Mare Nostrum. E l'Europa?

Per rispondere credo sia utile richiamare il caso siriano che in tal senso appare paradigmatico. Siamo di fronte ad una emergenza umanitaria senza precedenti, che dovrebbe interrogare i governi su quali strumenti di solidarietà internazionale sarebbe necessario adottare per alleviare le sofferenze di milioni di persone fuggite nei paesi limitrofi. Eppure, a parte il caso della Germania e della Svezia (dove comunque si sta diffondendo l'euroscetticismo e i partiti della destra xenofoba stanno ottenendo sempre più consensi dall'opinione pubblica) al momento nessun altro paese ha aperto dei corridoi umanitari per far arrivare in sicurezza nei nostri paesi profughi di guerra oggi ammassati nei campi di accoglienza turchi, libanesi e giordani. Assistiamo, invece, all'arrivo di barconi sulle coste italiane. Migliaia di profughi che oltre al trauma della guerra sono costretti ad affrontare un viaggio rischioso e costosissimo. Perché non sottrarli a questo destino? Perché non dargli la possibilità di raggiungere un paese sicuro evitandogli traversate in mare che in alcuni casi si trasformano in tragedie?

Negli ultimi trent'anni l'Unione Europea è stata protagonista e promotrice di un crescente processo di "gestione" del fenomeno migratorio, elaborandone una tematizzazione sempre più securitaria. Con la creazione in Europa Occidentale dello Spazio Schengen, nato dall'omonimo Accordo del 1985 volto a eliminare progressivamente i controlli alle frontiere interne e ad introdurre un regime di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari, ha preso corpo un "dispositivo confinario" che ha ridisegnato i meccanismi nazionali e sovranazionali di controllo delle frontiere ed avviato un processo di "esternalizzazione" di tali controlli.

Sotto la pressione degli Accordi di Schengen, nella normativa comunitaria sull'immigrazione e sull'asilo si sono sviluppate in modo evidente due anime opposte tra loro: sicurezza esterna contro integrazione interna e l'armonizzazione normativa tra gli Stati membri è finora avvenuta pressoché esclusivamente "in negativo", ovvero con la diffusione di pratiche repressive e di standard di diritti al ribasso: la pratica dell'espulsione/allontanamento costituisce il filo rosso che unisce gli accordi di riammissione, i centri di detenzione, la protezione e i controlli delle frontiere. Ciò a fronte di una carenza di condivisione degli approcci "positivi" e delle regolamentazioni ispirate ad una visione complessa e multi-dimensionale e non solo securitaria del fenomeno migratorio, con interventi settoriali e comunque limitati sul terreno della cosiddetta "integrazione"<sup>1</sup>.

In virtù di questo ridisegno dei confini europei, le frontiere dell'Unione si stanno rapidamente spostando oltre i confini geografici degli stati membri, in virtù di una politica migratoria fortemente improntata allo sviluppo della cosiddetta "dimensione esterna", ovvero al trasferimento delle funzioni di controllo rispetto all'ingresso nella UE a soggetti privati, come le compagnie di trasporto, o agli Stati esterni allo spazio europeo, candidati all'ingresso nell'Ue o semplicemente posizionati in maniera strategica sulle rotte migratorie dirette verso l'Europa (vedi il caso della Grecia o della Bulgaria).

Nel quadro di questa strategia, intrecciata in modo spesso ipocrita con le politiche di cooperazione, molti paesi della sponda sud del Mediterraneo hanno assunto un ruolo politico sempre più rilevante. In questo modo l'Europa – terra dei diritti umani e dello stato di diritto secondo il suo stesso Trattato fondativo – finisce però per creare "spazi di extraterritorialità" in tutta l'area sud del Mediterraneo: spostando le proprie frontiere, sposta anche quelle dei diritti, nella misura in cui si avvale della collaborazione di paesi di transito governati da regimi dittatoriali o che comunque non rispettano pienamente i diritti umani. Com'è il caso della Libia, che tra l'altro non riconosce il diritto d'asilo, ma anche dell'Egitto o della Tunisia.

Gli accordi di riammissione e di cooperazione tra polizie svolgono una funzione chiave nella strategia europea di esternalizzazione dei controlli: la cooperazione delle forze di polizia dei paesi terzi è funzionale ad arrestare il flusso di migranti e profughi in partenza, e la riammissione a sua volta facilita l'effettuazione dell'espulsione, in quanto il paese di origine o l'ultimo paese di transito, si impegnano a collaborare fattivamente nell'identificazione degli immigrati espulsi dai paesi terzi, colmando una delle cause principali dell'inefficacia e ineffettività del suddetto provvedimento di allontanamento. I paesi dell'Europa dell'Est, interessati ad accreditarsi come partner credibili verso l'Unione Europea in vista di un loro ingresso (concreto o meno), accettano la riammissione dei propri cittadini in modo unilaterale. I paesi ai quali l'Unione ha meno o nulla da offrire, invece, spesso non accettano la firma di simili accordi se non in cambio di facilitazioni sui visti, di aiuti allo sviluppo o di concessioni economiche.

Spesso si utilizzano le "condizionalità" degli aiuti allo sviluppo per indurre i paesi a firmare accordi di cooperazione economica che comprendono anche una "clausola di riammissione. Negli ultimi anni, il processo di esternalizzazione e de-localizzazione dei controlli sta interessando anche i luoghi di "trattenimento" degli immigrati: i centri di permanenza temporanea, i centri di identificazione ed

---

<sup>1</sup> l'apparato normativo in questo campo è costituito soprattutto dalle due direttive contro la discriminazione, dalla direttiva sullo status dei cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo e da quella sul ricongiungimento familiare.

espulsione, le zones d'attente, i removal centres oggi si stanno trasferendo in quella cintura di stati cuscinetto a sud e ad est dell'Unione Europea che costituiscono l'ultima tappa delle migrazioni dirette verso i nostri paesi. Questa tendenza interessa anche le questioni dell'asilo e la condizione dei rifugiati, nel quadro di un sistema di asilo "regionale" da costruire negli Stati della riva sud del Mediterraneo. Di fatto questa strategia è già all'opera, ad esempio mediante il criterio dello "Stato terzo sicuro" in cui espellere il richiedente asilo che non abbia ottenuto lo status di rifugiato, o mediante la creazione nei paesi di transito di "zone di protezione internazionale" dove offrire assistenza umanitaria. L'intenzione dichiarata è di aprire in futuro dei "centri per l'asilo" nei paesi confinanti, in cui trattenere i richiedenti ed esaminarne le loro richieste prima che giungano nello spazio europeo. La "dimensione esterna" dei controlli si avvale, poi da ultimo e sempre più frequentemente, anche dei "respingimenti" direttamente in mare, vietati sia dalla Convenzione di Ginevra del 1951 che dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

Da tutte queste considerazioni è nata l'esigenza di sviluppare una riflessione condivisa fra le Caritas del Mediterraneo, appartenenti sia alla UE che agli Stati del Nord Africa e Medio Oriente, sempre più attori dell'esternalizzazione delle frontiere europee. E' nato così un documento di posizionamento ufficiale delle Caritas del Migramed, in cui, apprezzando l'adozione da parte del Parlamento Europeo di una risoluzione (2013/2827 RSP del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa) si sottolinea che "la legislazione dell'UE prevede alcuni strumenti che consentono il rilascio di visti umanitari, tra cui il codice dei visti e il codice frontiere Schengen" (considerando G) e che "l'ingresso legale nell'UE è preferibile all'ingresso irregolare, il quale presenta maggiori rischi, anche con riferimento alla tratta di esseri umani e alla perdita di vite umane", si invitano le istituzioni europee a favorire e sostenere forme di ingresso protetto per i migranti, al fine di poter raggiungere l'Europa senza doversi affidare ai trafficanti e rischiare la propria vita.

Come ci ricorda Papa Francesco nel messaggio per la giornata mondiale del migrante e del rifugiato 2014 "Lavorare insieme per un mondo migliore richiede il reciproco aiuto tra Paesi, con disponibilità e fiducia, senza sollevare barriere insormontabili. Una buona sinergia può essere di incoraggiamento ai governanti per affrontare gli squilibri socio-economici e una globalizzazione senza regole, che sono tra le cause di migrazioni in cui le persone sono più vittime che protagonisti. Nessun Paese può affrontare da solo le difficoltà connesse a questo fenomeno, che è così ampio da interessare ormai tutti i Continenti nel duplice movimento di immigrazione e di emigrazione".