

Migranti e rifugiati: due Global Compact che impegnano tutti

Nel vertice del 19 settembre 2016 l'Assemblea generale dell'Onu ha adottato all'unanimità la Dichiarazione di New York sui migranti e rifugiati (Dny). I leader dei 193 Stati membri hanno riconosciuto la necessità di un approccio globale alla mobilità umana, esprimendo la volontà di garantire la salvezza delle vite, la protezione delle persone, la salvaguardia dei diritti umani, la condivisione di responsabilità e oneri, il rafforzamento della *governance* a livello mondiale. A tal fine è stato programmato un ampio percorso di consultazione che ha coinvolto rilevanti attori (*stakeholder*), seguito da negoziati intergovernativi per giungere all'adozione di due patti globali: il Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare (Gcm) e il Global Compact sui rifugiati (Gcr). I rappresentanti permanenti all'Onu di Svizzera e Messico sono stati incaricati di facilitare il negoziato per la definizione del Gcm, con il supporto dell'Iom, Organizzazione internazionale per le migrazioni, che con l'occasione è stata inserita nel sistema delle Nazioni Unite. La bozza finale è stata approvata a New York il 13 luglio 2018 a conclusione del negoziato intergovernativo e sarà adottata a Marrakech nel summit dei capi di Stato e di Governo del 10-11 dicembre 2018. La formulazione del Gcr è stata invece affidata all'Unhcr, Alto commissariato dell'Onu per i rifugiati che, dopo mesi di consultazioni, ha definito il testo finale che verrà incluso nel rapporto annuale presentato dall'Alto commissario all'Assemblea generale dell'Onu, che lo adotterà con una risoluzione a fine 2018.

Due Compact con diverse caratteristiche. Perché due distinti patti (<https://refugeesmigrants.un.org/>), date le molteplici connessioni tra i migranti e i rifugiati? Sono state riconosciute le due differenti realtà dal punto di vista del regime giuridico e del sistema operativo in vigore. Entrambe hanno come riferimento primario l'ordinamento internazionale sui diritti umani, il diritto umanitario ed altre normative quali ad esempio le convenzioni sui diritti dell'infanzia, l'abolizione del lavoro forzato, la parità di trattamento dei lavoratori migranti, ma sulla protezione dei rifugiati la comunità internazionale ha adottato specifiche convenzioni, norme e strutture di *governance*. Queste costituiscono quindi la base del Gcr che è incentrato sui principi di non discriminazione e non respingimento come affermati dalla Convenzione di Ginevra del 1951, il relativo Protocollo del 1967 e le successive normative regionali come la Convenzione Oua per l'Africa, la Dichiarazione di Cartagena per l'America Centrale, il Sistema europeo comune di asilo. I movimenti di popolazione non sono comunque omogenei: migranti, rifugiati e sfollati spesso si

confondono. L'impegno internazionale deve tenerne conto e le due agenzie di riferimento, Unhcr e Iom, dovranno assicurare il massimo coordinamento.

Il Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare

Il Gcm è stato sviluppato attraverso un'ampia consultazione nel 2017, con sei sessioni tematiche di approfondimento, seguite dalla valutazione degli apporti più significativi e quindi dalla definizione della "bozza zero" del documento che è stata oggetto di negoziati intergovernativi tra febbraio e luglio 2018. Essi hanno portato, dopo tre revisioni della bozza, all'approvazione da parte di 192 paesi del testo che sarà presentato al vertice dei capi di Stato e di Governo nel prossimo dicembre in Marocco (il Governo americano si è ritirato dal negoziato nel dicembre 2017 per "incompatibilità tra i principi multilaterali espressi nel Gcm e i diritti sovrani degli Usa in materia migratoria"). Si tratta di un patto giuridicamente non vincolante. Data la diversità delle posizioni dei 193 Stati membri è stato inevitabile. Rappresenta comunque un fondamentale riferimento, che delinea in maniera significativa una *governance* internazionale dei movimenti migratori proponendo una visione globale, principi condivisi e un dettagliato quadro d'azione, coerente con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (in particolare l'obiettivo 10.7).

Principi guida, obiettivi e piano di azione. Il Global Compact è basato su 10 principi guida: le persone al centro; indispensabilità della cooperazione nel dialogo; sovranità degli Stati; stato di diritto e protezione giuridica; coerenza con lo sviluppo sostenibile nei paesi di provenienza, transito e destinazione; validità dei diritti umani per tutti i migranti; uguaglianza di genere; attenzione all'infanzia; approccio governativo plurisetoriale e coerente; partnership multistakeholder. Sono 23 gli obiettivi che impegnano la comunità internazionale e invitano gli Stati ad una maggiore cooperazione e solidarietà ed alla collaborazione con gli altri attori coinvolti. Per poterli perseguire, nel piano di azione sono indicati, per ciascun obiettivo, impegni, strumenti e attività da promuovere, con complessive 187 indicazioni. Mentre gli obiettivi rispecchiano la condivisa volontà degli Stati di governare i movimenti migratori che riguardano 258 milioni di persone, il 3,4% della popolazione mondiale, le azioni raccomandate sono strumenti che essi possono utilizzare nella loro sovranità ed autonomia, secondo le proprie priorità e capacità. Gli obiettivi, con il relativo piano di azione, rappresentano i quattro quinti dell'intero testo del Gcm. È bene averli presente perché impegnano tutti, a partire dagli Stati. Anche l'Italia e l'Ue dovranno prenderli a riferimento nella definizione delle politiche migratorie:

1. Raccogliere e utilizzare dati affidabili, precisi e disaggregati;
2. Ridurre al minimo i fattori strutturali che costringono a lasciare il proprio paese;
3. Fornire informazioni accurate e tempestive in tutte le fasi del percorso migratorio;
4. Assicurare a tutti i migranti un documento legale di identità;
5. Potenziare la disponibilità di vie regolari di migrazione;
6. Favorire le assunzioni con equità ed assicurare lavoro dignitoso;
7. Affrontare e ridurre le vulnerabilità nelle migrazioni;
8. Salvare le vite e coordinare gli sforzi sui migranti dispersi;
9. Rafforzare la risposta transnazionale contro il traffico di migranti;
10. Prevenire e combattere la tratta;
11. Gestire le frontiere in modo coordinato, sicuro, integrato;
12. Potenziare la certezza e prevedibilità delle procedure per l'esame e la valutazione dello status;
13. Utilizzare la detenzione solo come ultima risorsa e lavorare per soluzioni alternative;
14. Migliorare la protezione consolare, l'assistenza e la cooperazione lungo la rotta migratoria;
15. Fornire ai migranti l'accesso ai servizi di base;
16. Responsabilizzare i migranti e le società ai fini dell'inclusione e della coesione

sociale; 17. Eliminare ogni forma di discriminazione e promuovere un discorso pubblico basato su dati e fatti reali ai fini della corretta percezione; 18. Investire nello sviluppo delle competenze e facilitare il mutuo riconoscimento di capacità, qualifiche, titoli di studio; 19. Creare condizioni perché migranti e diaspore contribuiscano allo sviluppo sostenibile in tutti i paesi; 20. Promuovere il trasferimento rapido, sicuro ed economico delle rimesse e favorire l'inclusione finanziaria dei migranti; 21. Cooperare per facilitare il ritorno sicuro e dignitoso, la riammissione e la reintegrazione; 22. Creare meccanismi per la portabilità delle prestazioni sociali e previdenziali; 23. Rafforzare la cooperazione internazionale e i partenariati globali per una migrazione sicura, ordinata e regolare.

Il Global Compact sui rifugiati

Il diritto internazionale considera rifugiato la persona (cittadino o apolide) che uscita dal proprio paese d'origine non può o non vuole tornarvi a causa di un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche, appartenenza a gruppo sociale, come sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951. La comunità internazionale si è poi dotata di altri strumenti volti a proteggere i rifugiati da condizioni di sfruttamento da parte di organizzazioni criminali, tortura, situazioni personali a grave rischio di violenza, catastrofi naturali, conflitti, guerre, comprendendo anche i migranti senza alcuna rete di protezione e sicurezza. Nel rapporto *Global Trends 2018*, l'Unhcr riporta che le persone fuggite da guerre, violenze e persecuzioni sono 68,5 milioni. Nel solo 2017 sono state 16,2 milioni: 44.400 al giorno, una ogni due secondi. Essendo già in vigore convenzioni, normative e strutture che garantiscono la protezione dei rifugiati ed impegnano gli Stati, il Gcr si concentra soprattutto sulla necessità della risposta globale e sulle azioni per poterla rendere effettiva.

Il quadro globale per la risposta ai rifugiati. La Dny del 2016 ha impegnato gli Stati a:

- i) rafforzare le risposte di emergenza ai movimenti di rifugiati e facilitare la transizione verso soluzioni sostenibili;
- ii) assicurare agli interventi umanitari fondi addizionali e programmabili e sostenere i paesi che accolgono;
- iii) esplorare nuove vie per l'ammissione di rifugiati in paesi terzi;
- iv) sostenere con l'Unhcr lo sviluppo di un *Comprehensive refugee response framework*, Crf, quadro globale per la risposta ai rifugiati. Si tratta di una visione basata sulla cooperazione tra Stati e con organizzazioni e rilevanti soggetti pubblici e privati, che punta alla condivisa assunzione di responsabilità e di impegni.

Il Crf delinea una risposta globale e multistakeholder per ciascuna situazione di rilievo, con interventi standard basati sulla titolarità nazionale, sostenuta da effettivi impegni internazionali, con periodiche consultazioni e verifiche al fine di garantire sostenibilità, efficacia, impatto e fornire soluzioni durature corrispondenti alle peculiarità regionali. Gli obiettivi del Crf puntano quindi a: i) sostenere i paesi ospiti sotto pressione, soprattutto quelli a basso-medio reddito; ii) valorizzare le capacità autonome dei rifugiati e la loro inclusione nelle comunità di accoglienza, considerando i campi solo come soluzione eccezionale e temporanea; iii) facilitare l'accoglienza in paesi terzi; iv) prevenire, intervenire sulle cause e rafforzare i paesi di origine; facilitare i ritorni in sicurezza e dignità. Si tratta di un approccio che dal 2016 è sperimentato con successo da 14 paesi in coordinamento con l'Unhcr e può quindi essere adottato e generalizzato.

Il Patto globale sui rifugiati e il Programma di azione. Il Global Compact sui rifugiati si compone di due parti: I) il Crpf, quadro globale di risposta ai rifugiati, come definito nell'allegato 1 della Dny e messo a punto nello scorso biennio; II) il Programma di azione per assicurarne la piena realizzazione, insieme all'equa ripartizione delle responsabilità e degli oneri. Il testo è stato elaborato dall'Unhcr con il concorso di sei consultazioni formali con gli Stati membri ed altri rilevanti attori. Anche il Gcr non è giuridicamente vincolante ma rappresenta la chiara volontà e il comune impegno di rafforzare la solidarietà con i rifugiati e i paesi coinvolti.

Il Programma di azione indica, nella prima parte, i meccanismi per rafforzare la risposta alle specifiche situazioni e la cooperazione internazionale per condividere responsabilità e incombenze. Viene programmato un periodico forum globale ministeriale, Grf, *Global Refugee Forum*, la cui prima riunione sarà nel 2019 e le successive ogni 4 anni a partire dal 2021, con l'obiettivo di approfondire le situazioni e le necessità e sollecitare impegni e contributi. Sono previsti Accordi nazionali per affrontare la peculiarità delle situazioni e sostenere la titolarità del paese ospite nell'individuazione delle priorità, delle soluzioni e nell'attuazione degli interventi. Vengono inoltre programmate Piattaforme di supporto attivate dall'Unhcr su richiesta dei paesi, con il coinvolgimento di Stati e stakeholder disponibili ad impegnarsi, assicurando il coordinamento con le istituzioni regionali. Nei contesti di ingente flusso di rifugiati possono essere creati Gruppi di protezione per assistere gli Stati nell'accoglienza, identificazione e verifica dello status; mentre a livello generale l'Alto commissariato istituisce un *Asylum Capacity Support Group* con la partecipazione di esperti nelle diverse aree tematiche. Nella seconda parte, il Programma di azione si articola in sezioni che approfondiscono i settori di intervento e le relative operazioni nelle diverse fasi: dal sistema di allerta alla risposta immediata, la programmazione, l'accoglienza e assistenza umanitaria, le molteplici necessità dei rifugiati, con attenzione ai vulnerabili e ai minori, il sostegno alle comunità ospiti, fino all'individuazione di soluzioni durature e sostenibili.

Si poteva fare di più?

Entrambi i Global Compact prevedono follow-up con valutazioni e riesami che permetteranno di monitorarne l'attuazione. Gli Stati – e per quanto ci riguarda l'Italia e l'Europa – saranno giudicati sulla base del grado di adesione ai principi, alle linee guida e ai piani di azione dei patti globali che riguardano la mobilità umana nelle sue diverse specificità. Essi forniscono chiare strategie e indicazioni a cui dovranno attenersi le politiche e i provvedimenti nazionali e comunitari. Sarebbe un controsenso e una iattura se i Governi, rinnegando i principi condivisi, adottassero discordanti politiche. Si poteva fare di più, certo, magari inserendo qualche vincolo giuridico motivato dal fatto che un fenomeno globale come la migrazione richiede una risposta globale. Non è stato possibile, sia per divergenti posizioni degli Stati membri, sia per l'indebolimento delle ambizioni e visioni multilaterali, sia per la perdurante normalità dell'incoerenza politica. È però da ricordare che anche l'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile non è giuridicamente vincolante ma, a tre anni dalla sua adozione, sta cambiando ovunque e radicalmente il modo di concepire lo sviluppo. C'è da ritenere che sarà così anche per questo grande patto globale sulle migrazioni e i rifugiati. Da salutare quindi, e da sostenere, con fiducia e speranza.