

13 maggio – Sessione “Affrontare l’Emergenza Rifugiati”

Intervento del Dr. Jakob Kellenberger, ex Segretario di Stato per gli Affari Esteri
Ex Presidente del Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC)
Ginevra, Svizzera

1. Mi avete invitato a parlare dell’argomento nel quadro delle iniziative imprenditoriali per la lotta contro la povertà che, come tutti sapete, è l’obiettivo principale delle attuali politiche di sviluppo. Le cifre relative alla fine del 2014 o la metà del 2015 rilevano 19,5 milioni di rifugiati nel mondo (compresi i 5 milioni di rifugiati palestinesi di cui si occupa la UNRWA¹), 38 milioni di IDP² costretti a lasciare le loro abitazioni a causa di conflitti armati o altre forme di violenza e circa 20 milioni di IDP costretti a fuggire per colpa di disastri naturali e cambiamenti climatici. Anche se mi avete chiesto di parlare di “Emergenza Rifugiati” presumo desideriate che mi concentri su ciò che viene chiamato “Crisi dei rifugiati nell’Area Mediterranea ed Europea”. (Suppongo che con il termine “crisi” si voglia intendere una situazione delicata che richiede decisioni rapide). Questa crisi non è in atto da molto tempo. Il Corriere della Sera del 26 aprile ha pubblicato un grafico che mostra che gli “sbarchi sulle coste Mediterranee” erano decisamente meno di 100.000 tra il 2008 e il 2013, sono arrivati a 216.054 nel 2014 e hanno raggiunto un picco di 1.051.078 nel 2015. Quest’anno gli arrivi, a tutt’oggi, sono meno di 200.000.
Comprensibilmente potreste chiedermi che cosa si intenda per “migranti che sono arrivati in Europa dal Mediterraneo”. Migranti come termine generico che si riferisce a chiunque attraversi i confini nazionali volontariamente o no, migranti come termine che indica chiunque attraversi i confini volontariamente, o migranti come sinonimo di rifugiati in cerca di protezione? Il Sole 24 Ore, in un articolo relativo alla decisione del governo austriaco del giorno precedente, ha segnalato un notevole aumento di “rifugiati” in Austria (88.160 richieste di asilo nel 2015).
La terminologia è importante, non ultimo per evitare di terrorizzare la popolazione europea con metafore fin troppo familiari di ondate di rifugiati e migranti. Mi domando se il dibattito europeo non sarebbe stato più razionale e flessibile se si fossero fatte per tempo le necessarie distinzioni tra le varie categorie di persone in movimento e i rispettivi quadri normativi da applicare. Mi rendo conto che le differenze tra migranti e rifugiati non sono sempre così nette, ma è importante tenere a mente le differenze fondamentali.

¹ UNRWA: United Nations Relief and Work Agency

² IDP: Internally Displaced People

2. Abbiamo emergenze rifugiati ed emergenze causate da profughi costretti ad abbandonare le proprie case a causa di conflitti armati, altre forme di violenza (OSV)³, disastri naturali in genere e cambiamenti climatici in particolare. Ritengo che desideriate che io mi concentri sulle emergenze rifugiati causate da conflitti armati e OSV. Vorrei ricordarvi che gli IDP sono altrettanto vulnerabili dei rifugiati. Eppure la loro situazione legale, particolarmente per quanto riguarda la responsabilità di offrire loro protezione, è molto diversa. Provate per un momento ad immaginare che cosa succederebbe se gli IDP attraversassero i confini del loro Stato in cerca di protezione ed assistenza. Oggi in Siria, Iraq, Sudan del Nord e del Sud e Somalia ci sono tanti IDP quanti sono i rifugiati di tutto il mondo di cui si occupa la UNHCR⁴. Ad ogni modo il mio intervento riguarda in particolare chi fugge da violenze e conflitti armati.
3. La prima questione che voglio porre è: che cosa bisogna affrontare immediatamente per diminuire il numero di rifugiati e IDP fuggiti per colpa di conflitti armati e OSV? La risposta ovvia è: bisogna investire molto di più nella prevenzione dei conflitti. E' stato riconosciuto da anni, ma ben poco è stato fatto. I rapporti pubblicati nel 2015 in occasione di un'analisi della struttura per la Costruzione della Pace delle Nazioni Unite sono molto chiari. Sono indispensabili una più accentuata sensibilità alle situazioni dove la pace è a rischio e una corrispondente prontezza a investire nella prevenzione dei conflitti. Uno dei rapporti usa il termine "sostenere la pace" per indicare sia la prevenzione dei conflitti che la costruzione della pace dopo i conflitti. Per quanto riguarda le persone che si muovono per ragioni economiche e sociali, la risposta è stata data da molto tempo ma non ha prodotto effetti o ne ha prodotti molto limitati: bisognerebbe investire molto di più nei paesi di origine per creare prospettive favorevoli, non ultimo per l'occupazione. Il problema è lo stesso da molto tempo: come si può essere sicuri che fondi ODA⁵ e altre risorse finanziarie siano veramente spesi per la creazione di posti di lavoro? Non è possibile. Molti politici al potere useranno sempre l'argomento della Sovranità per impedire ogni coinvolgimento dei donatori che consenta di accertare che il denaro venga speso per lo scopo che ci siamo prefissi. Non è una coincidenza che "Buon Governo" faccia parte dei programmi per lo sviluppo di molti stati. Sono convinto che bisognerebbe porre delle condizioni più severe in proposito. Triste a dirsi, molti governi non concepiscono la Sovranità come obbligo di lavorare per il benessere del loro popolo, ma come un mezzo per rimanere al potere e incassare il denaro che arriva da canali diversi.

³ OSV: Other Situations of Violence

⁴ UNHCR: United Nations High Commission for Refugees

⁵ ODA: Office of Disarmament Affairs

L'anno scorso, quando la crisi rifugiati nel Mediterraneo era al massimo, uno degli argomenti portati più di frequente era che bisognava fare di più per prevenire conflitti, costruire la pace e aiutare i paesi limitrofi. Ma non era di nessun aiuto a breve termine, nel momento in cui bisognava affrontare la crisi. Bisogna anche trovare il modo di sviluppare il senso di responsabilità dei paesi di origine di rifugiati e migranti quando questi Stati sono ancora funzionanti.

Il Co-Fondatore di Cap Anamour, in un articolo pubblicato dal Frankfurter Allgemeine Zeitung il 15.8.2015 ha richiamato la nostra attenzione sul fatto che nessun Presidente, Ministro o alto funzionario africano ha mai visitato i luoghi dove i loro concittadini si erano rifugiati. Vuol dire che a loro non importa niente della sorte della loro gente e che abbiamo cominciato a trovarlo normale?

4. Se è impossibile prevenire i conflitti, la misura in cui vengono rispettate le leggi umanitarie internazionali ha una grande influenza sul numero di rifugiati e IDP. Se le norme per la protezione delle popolazioni civili sono ignorate o trattate come una questione di secondaria importanza, gli abitanti si muoveranno alla ricerca di luoghi più sicuri. Lo stesso succede quando gli IDP vedono migliori prospettive di assistenza: ecco perché abbandonano i campi profughi. Nelle regioni dei maggiori conflitti armati, che causano il più alto numero di IDP e/o rifugiati, le norme internazionali per i Diritti Umani (IHL) non vengono praticamente rispettate per quanto riguarda la protezione dei civili. Anche quando la violenza non raggiunge il livello di conflitto armato, il rispetto della IHL⁶ svolge un ruolo analogo. Ma questa legge non ha potere sulla condotta delle ostilità. Per dirlo in due parole, nella situazione odierna se la IHL fosse più rispettata in Siria, Afghanistan, Iraq, Sud Sudan, ecc. il numero di IDP e rifugiati sarebbe molto inferiore. Migliorare l'osservanza delle leggi umanitarie esistenti è il primo obiettivo di chi affronta le conseguenze umanitarie di conflitti armati e OSV. Ma, a giudicare dal risultato del Convegno Internazionale della Croce Rossa e di Mezza Luna Rossa del 2015, gli Stati non sembrano realizzarne l'urgenza. Avere pieno controllo di ogni fase dello sviluppo delle IHL sembra loro più importante che mettere in atto modeste procedure che potrebbero migliorare le cose. Non succederà niente fino alla prossima Conferenza Internazionale del 2019, quando verrà presentata un'altra proposta. Quindi è sbagliato sostenere che gli Stati sono consci del legame stretto che esiste fra osservanza delle norme per la protezione dei civili e numero di rifugiati e IDP. O, ammesso che ne siano consci, la cosiddetta SOVRANITA' viene prima di tutto. Avendo seguito la guerra in Siria negli ultimi cinque anni avrete notato che ridurre il numero di rifugiati e IDP non è una priorità per i belligeranti. La priorità è rimanere al potere.
5. Quando è impossibile prevenire l'esodo di rifugiati o IDP, è importante tener presente che rifugiati e IDP desiderano rimanere vicino ai loro luoghi di origine. Mi limiterò a prendere in considerazione i rifugiati. Ne abbiamo avuto la prova da molto tempo, nel contesto del

⁶ IHL: International Human Rights Law

conflitto Afgano: i rifugiati cercavano di andare in Pakistan e Iran. Lo stesso si è verificato per i rifugiati Siriani che in un primo tempo si sono riversati in Turchia, Libano e Giordania. E' indispensabile che i paesi limitrofi che ospitano grandi comunità di rifugiati ricevano gli aiuti internazionali necessari per poter mettere in piedi infrastrutture abbastanza soddisfacenti, che consentano ai rifugiati di rimanervi fino al momento in cui potranno tornare a casa. Nel caso di conflitti prolungati, bisogna organizzare scuole. Mi domando se questo fatto così evidente non sia stato ignorato troppo a lungo nel contesto siriano. Ciò che è stato concordato con la Turchia il 18 marzo non avrebbe potuto essere concordato prima? Gli stati confinanti con la Siria, che ospitano un enorme numero di rifugiati, non avrebbero dovuto ricevere aiuti molto più generosi in modo da poter offrire ai rifugiati una vita decente in attesa di tornare a casa? Mi risulta che la Giordania riceva aiuti consistenti, ma cosa ne è del Libano, che per di più ha una situazione politica molto delicata? Se la EU e i suoi stati membri fossero stati più coscienti delle mancanze, delle zone grigie, dei punti dubbi del loro cosiddetto sistema comune di asilo non avrebbero investito molto di più nell'aiuto ai rifugiati in quei paesi? Le difficoltà che incontra la EU a mettere in atto un sistema di asilo comune con un minimo di solidarietà tra gli Stati membri avrebbero dovuto costituire un incentivo in più ad offrire il massimo aiuto possibile agli Stati confinanti con la Siria. Notate: la EU si fa un vanto del sistema europeo di asilo quando, in realtà, molti Stati membri non si sono mai curati di recepire nella propria legislazione le tre direttive che, insieme alle due ordinanze, lo costituiscono. E le decisioni sulla distribuzione dei rifugiati non sono, o non possono essere, obbligatorie per colpa della opposizione di alcuni Stati membri. Mi risulta che un primo, fallito, tentativo di attuare un sistema di distribuzione risale al 2001. Non è da meravigliarsi se alcuni Stati membri – per esempio l'Austria alla fine di aprile – si preparino a prendere misure radicali: hanno perso ogni fiducia nella possibilità di mettere in atto un sistema di distribuzione europeo. Dopo le recenti notizie dalla Polonia, la Repubblica Ceca e l'Ungheria, che rifiutano qualsiasi grado di solidarietà con gli altri Stati membri, Vienna non può che essere incoraggiata a proseguire la sua politica.

Si, il principio della vicinanza ha grande importanza. Può offrire una spiegazione parziale al fatto che il numero di IDP che attraversano i confini e diventano rifugiati non è maggiore. Probabilmente sapete che il forte aumento di IDP è uno dei tristi sviluppi di questi anni. E il numero di IDP che fuggono da conflitti armati e OSV è il doppio di quello dei rifugiati.

6. Una delle affermazioni che si sentono più spesso è che i rifugiati si dirigono verso l'Europa perché i trafficanti di uomini li convincono che l'Europa è un paradiso. Come è possibile – con tutti i mezzi di comunicazione a disposizione della EU e degli Stati membri – che non si riesca a smentire questa menzogna e a descrivere la situazione per quella che è, sottolineando anche il rifiuto di alcuni Stati di offrire ospitalità ai rifugiati, di Stati che tra l'altro sono entrati a far parte della UE nel 2004 e ricevono aiuti finanziari generosi da parte degli altri Stati membri? E' difficile spiegare come i membri di una Comunità di valori – il principio fondante della UE – possano giustificare un simile atteggiamento.

Perché non spiegare che non esiste un sistema Europeo di asilo funzionante, e tutte le incertezze che derivano da questa situazione? Per quale motivo non si poteva fare di più, e prima, per impedire a questi trafficanti di carne umana di fare il loro sporco lavoro? Sono domande a cui bisognerà dare risposta, anche se sarà penoso per la EU e il suo presunto sistema di asilo.

7. Che cosa potrà fare la EU se l'attuale diminuzione nel flusso di migranti e rifugiati si dimostrasse solo temporanea? Dopo tutto la guerra in Siria continua, la Libia rimane più o meno nel caos e il Libano, che ospita più di un milione di rifugiati (un quarto della sua popolazione) è in una situazione molto precaria. Senza contare che gli sviluppi futuri in Turchia, dopo le dimissioni spontanee o forzate di Davutoglu, appaiono più incerti di quanto lo fossero qualche settimana fa. Le negoziazioni tra la EU e la Turchia non sono ancora state concluse e il dibattito se la Turchia sia o meno uno Stato sicuro potrebbe riaprirsi.

Vedo due opzioni. La prima è radicale e basata sull'assunto che non si raggiunga un accordo per un sistema di distribuzione a livello EU: abbandonare l'idea di un sistema di asilo europeo e trasferire le responsabilità in materia agli Stati membri. Dopo tutto hanno dichiarato che spetta a loro decidere se e quanti migranti possono accettare. Questa opzione probabilmente significherebbe la fine del sistema Schengen – un passo indietro, non una tragedia. Detto questo, non sarebbe un gran peccato se una crisi di rifugiati di proporzioni limitate avesse il potenziale di mettere fine a una politica tanto importante in una unione di più di 500 milioni di abitanti? Può succedere solo in una Unione dove non esiste solidarietà o dove alcuni Stati membri ritengono che la solidarietà esista solo in una direzione, cioè in loro favore.

In questo caso ogni Stato membro della EU rimarrebbe obbligato ad osservare le norme della Convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo 1967, nonché delle direttive EU sulla protezione sussidiaria.

La Commissione EU sembra decisa a scegliere la seconda opzione: rinforzare il sistema di asilo europeo mettendo in atto controlli più stretti alle frontiere esterne e applicando un elemento di solidarietà tra gli Stati membri. L'idea ventilata all'inizio di aprile di trasferire a organismi EU la responsabilità di esaminare le richieste di asilo e distribuire i rifugiati tra gli Stati membri è stata abbandonata. L'opposizione di alcuni Stati Membri evidentemente è stata troppo forte. Una Unione sempre più eterogenea non è disponibile a trasferire responsabilità ad organismi Europei.

Si stanno ora esaminando due diverse situazioni in cui scatterebbe il meccanismo di distribuzione. Varsavia, Praga e Budapest hanno già rifiutato la più modesta delle due versioni. Il loro rifiuto ha il potenziale di far scattare una discussione sulla solidarietà all'interno dell'Unione Europea che va ben oltre la questione dei rifugiati. In ambedue le proposte attualmente al vaglio l'obbligo di ospitare rifugiati dovrebbe essere proporzionato alla popolazione e forza economica di ciascun Stato membro. Non mi è chiaro come si possa conciliare l'accordo di Schengen con questo sistema, ma intensificare i

controlli alle frontiere esterne potrebbe essere una soluzione. Anche se i rifugiati potrebbero sempre essere tentati di raggiungere il paese da loro preferito.

Guardando al futuro, non penso che avremo meno emergenze rifugiati o IDP in Europa. Per prima cosa non sembra si stia andando verso una diminuzione di conflitti o OSV. In secondo luogo è opinione diffusa che disastri naturali e cambiamenti climatici costringeranno sempre più persone a spostarsi all'interno del proprio paese o attraversando le frontiere. Questa seconda eventualità avrà importanti implicazioni legali. Vi sono seri vuoti giuridici per quanto riguarda i movimenti transnazionali, non ultimo in materia di ammissione, residenza e diritti base. La cosiddetta iniziativa NANSEN sta esaminando tali questioni. L'obiettivo è di arrivare a un consenso fra gli Stati su alcuni principi chiave per proteggere i migranti transazionali. Risultato finale: un programma di protezione.

E' un'ottima idea investire maggiormente nel Vicino e Medio Oriente in materia di prevenzione dei conflitti e costruzione della pace. E' altrettanto ovvia l'idea di investire maggiormente nella creazione di posti di lavoro in Africa e nel Vicino e Medio Oriente. Ma anche ammesso che questi investimenti vengano messi in atto, sembra improbabile che producano a breve effetti notevoli sul flusso di rifugiati e migranti. Detto questo, se si aprisse una prospettiva credibile di pace in Siria molti siriani cercherebbero di tornare a casa al più presto. Ma al momento non sembra che ciò possa avvenire in un futuro prossimo.

8. Voi vi preoccupate soprattutto degli aspetti sociali delle attività imprenditoriali. Quindi voglio chiudere il mio intervento sui migranti da questo punto di vista, riferendomi cioè a chi si muove volontariamente per ragioni prevalentemente economiche e al loro rapporto con la EU. La Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori che emigrano e le loro famiglie contiene la seguente definizione: "Persona che verrà impiegata, è impiegata o è stata impiegata in attività remunerata in uno Stato di cui non è cittadino". Nel contesto europeo a queste persone si può rifiutare l'ingresso senza altre formalità se non sono in possesso dei documenti necessari per risiedere e lavorare in uno Stato membro della EU. I migranti hanno un ruolo economico e sociale importante sia nei paesi dove mandano parte del loro salario che per i paesi altri dal loro dove svolgono lavori per i quali non sono disponibili cittadini di quella nazionalità. Ovviamente i migranti sono protetti dalle leggi internazionali per i diritti umani e altre normative. E ovviamente meritano di essere trattati in modo umano, come chiunque altro. Molta gente non conosce le seguenti cifre, che dimostrano l'importanza del loro ruolo. Senza i loro trasferimenti di denaro milioni di persone, specialmente negli Stati al collasso o vicini al collasso, non potrebbero sopravvivere, mandare i figli a scuola, ecc. Tra gli Stati dove i migranti mandano denaro ve ne sono alcuni dove le organizzazioni umanitarie o che promuovono sviluppo sono quasi inesistenti. Nel 2015, secondo lo IOM, questo significa 240 milioni di persone. Le rimesse dei migranti sono un fattore economico di prima importanza nella vita di molti paesi. Il loro valore stimato di 583 miliardi di dollari USA è tre volte l'ammontare della assistenza ufficiale allo sviluppo (ODA). Incredibile. Di questi, 436 miliardi sono stati inviati

a paesi in via di sviluppo. Per darvi un esempio: in Somalia le rimesse dei migranti rappresentano più del 25% del PIL. In Nepal le rimesse rappresentano il 25% del PIL.



9. Un'ultima parola

La crisi dei rifugiati è stata e continua ad essere una seria sfida per l'Unione Europea sotto vari aspetti. Tornando indietro con lo sguardo alle cause di questa crisi, gli Stati membri potrebbero domandarsi se non si sarebbe potuto fare di più per evitare catastrofi come quella della Siria. La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) è un pio desiderio più che una realtà. La coordinazione ad hoc della politica estera di alcuni Stati membri, quando pare loro conveniente, non costituisce una politica comune.

La crisi dei rifugiati è stata e continua a essere un banco di prova per il cosiddetto sistema comune di asilo della EU. Negli ultimi tempi si sono fatti dei progressi. Ma è sorprendente che fino a poco fa la EU vivesse nella convinzione di avere un sistema comune di asilo funzionante. Solo un po' alla volta abbiamo realizzato che alcune delle direttive che avrebbero dovuto costituire questo sistema non sono state recepite da leggi nazionali, o lo sono state in un modo riduttivo. Non mi riferisco ai due Decreti che avevano applicazione immediata.

La crisi dei rifugiati ha confermato quanto già avevamo riscontrato in altri campi: la EU è diventata una Unione molto eterogenea, specialmente dopo l'allargamento del 2004. E' sempre più difficile prendere decisioni in tempo utile, o semplicemente prendere una decisione. Questo ha chiaramente implicazioni che vanno oltre la questione dei rifugiati. La EU si autodefinisce una Comunità di valori. Se questa definizione viene presa seriamente è difficile capire perché gli Stati membri non siano capaci di adottare un approccio generoso verso rifugiati che hanno urgente bisogno di protezione. E andando oltre la questione dei rifugiati, la questione fondamentale è se esista ancora un livello minimo di solidarietà tra gli stati membri.