

IL GLOBAL COMPACT DELL'ONU SULLE MIGRAZIONI:

SPERANZE O ILLUSIONI?

Maria Grazia Giammarinaro

Ancora una tragedia in mare, annunciata dalla stampa del 5 novembre 2017: 23 morti; 764 migranti sbarcati a Reggio Calabria di cui 112 minori, oltre ai corpi di otto persone decedute durante la traversata. Negli ultimi giorni, le notizie più terribili: sono state documentate le torture subite dai e dalle migranti in uno dei più famigerati centri di detenzione della Libia. E infine, i migranti venduti all'asta, esattamente come ai tempi della schiavitù storica. Quello che sentiamo ogni giorno sulla rotta migratoria del Mediterraneo centrale fa comprendere che la questione del rispetto dei diritti umani dei migranti è vitale. L'Alto Commissario dell'ONU per i diritti umani, Zeid Ra'ad Al Hussein, ha definito le sofferenze dei/delle migranti detenuti/e in Libia un oltraggio alla coscienza dell'umanità e ha severamente criticato la politica dell'Unione Europea di cooperazione con la Guardia Costiera libica per intercettare e riportare le/i migranti in Libia definendola "inumana". Vedendo come vivono i/le migranti detenute/i in Libia, vedendo che stanno accatastati, senza accesso ad alcun servizio, con pochissimo cibo, vedendo che subiscono torture, stupri, sfruttamento, schiavitù e *trafficking*, si comprende bene per quale ragione alcuni di loro qualche giorno fa, dal gommone in cui si trovavano e che era stato intercettato da una vedetta libica, abbiano preferito gettarsi in mare per raggiungere la nave di una ONG, e siano annegati pur di non essere costretti a salire sulla nave della Guardia Costiera libica, che li avrebbe ricondotti nell'orrore dei centri di detenzione.

Il Ministro dell'interno Minniti ha affermato che il rispetto dei diritti umani in Libia è irrinunciabile. Allora è tempo di riconoscere che gli accordi siglati dal governo italiano con la Libia devono essere rinegoziati, che vanno chieste precise garanzie sul rispetto dei diritti dei/delle migranti, sulla chiusura dei centri di detenzione, sulla possibilità per OIMⁱ e ACNURⁱⁱ di accedervi liberamente *medio tempore*, e comunque di operare in sicurezza su tutto il territorio nazionale per identificare persone che hanno diritto alla protezione internazionale, minori, vittime e potenziali vittime di *trafficking*, e altre/i migranti in

situazioni di vulnerabilità, anche al fine di attivare i corridoi umanitari. In assenza di tali garanzie, quegli accordi devono essere denunciati e gli aiuti alla Libia sospesi.

Per di più, le intese con le autorità libiche si stanno rivelando inefficaci perfino rispetto all'obiettivo realmente perseguito, che era quello di bloccare o di limitare drasticamente gli sbarchi. I danni collaterali di questa operazione sono noti: sono state delegittimate le ONG che compivano operazioni di ricerca e salvataggio, colmando una evidente insufficienza degli interventi istituzionali dell'UE, poiché solo la Guardia Costiera italiana continua a svolgere un'attività meritoria e ad avere un ruolo significativo nei salvataggi. Così, nel tentativo di bloccare gli arrivi sono stati alimentati i gironi infernali dei centri di detenzione libici, dove i detenuti sono passati in pochi mesi da 7.000 a 20.000. Inoltre già da diverse settimane era diventato chiaro che stava riprendendo il flusso migratorio dalla Libia, al quale si aggiungeva quello proveniente dalla Tunisia. Dunque, la realtà si incarica di smentire l'aspettativa del blocco degli sbarchi e conferma invece che i flussi migratori provenienti dall'intera Africa sub-sahariana e diretti in Europa, lungi dal costituire un'emergenza, fanno stabilmente parte del paesaggio della mobilità umana in questa fase storica. Negarlo significa accrescere l'insicurezza, la sofferenza, il rischio e talora il destino tragico di chi si mette in cammino per sfuggire a guerre, persecuzioni, povertà estrema, distruzione dell'economica locale a seguito del cambiamento climatico.

Solo partendo dal riconoscimento di questo dato di realtà si può ragionare sulle azioni da intraprendere, che naturalmente non devono riguardare solo i paesi di primo ingresso, ma chiamano in causa la responsabilità dell'intera area dell'Unione Europea. La distanza tra questa affermazione e la realtà, la si misura ricordando che le ricollocazioni di richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia in altri Paesi dell'Unione Europea, al 4 settembre 2017 ammontavano a 27.695, di cui 8.451 dall'Italia e 19.244 dalla Grecia. Nel settembre 2015 la Commissione Europea aveva proposto – e il Consiglio Europeo aveva accettato – di ricollocare nei Paesi dell'Unione Europea 160.000 richiedenti asilo. Una cifra modesta, se si pensa che nella sola Giordania vivono 600.000 profughi registrati provenienti dalla Siria. Ma le cifre effettive delle ricollocazioni - solo alcune migliaia - sono addirittura desolanti. La responsabilità primaria di questo fallimento non va attribuita alle istituzioni europee, ma a molti Stati membri, i quali hanno più o meno apertamente boicottato il piano di ricollocazioni.

Fin qui la situazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Ma la questione è più ampia e complessa, poiché nei cosiddetti flussi misti vi sono profughi, migranti alla ricerca di lavoro, persone che hanno potenzialmente diritto a qualche forma di protezione internazionale, minori non accompagnati e separati dalle famiglie, vittime di *trafficking* per fini di sfruttamento sessuale, lavorativo o di altro genere di sfruttamento, persone ad altissimo rischio di cadere nella rete dei trafficanti. Le motivazioni a mettersi in cammino sono le più svariate, ma in molti casi si tratta pur sempre di ragioni cogenti, che inducono a definire questi flussi, almeno in larga misura, come migrazioni forzate.

Anche se l'applicazione delle norme sulla protezione internazionale si basa su specifici presupposti, che non sono comuni a tutte/i le/i migranti, non si possono fare distinzioni precoci nel contesto dei flussi misti, e al contrario occorre apprestare una protezione minima per tutte/i i/le migranti ed in particolare per quelle/i più vulnerabili.ⁱⁱⁱ Sembrano dei propositi utopistici, tenuto conto del discorso politico avvelenato da populismo, xenofobia e talora razzismo, che domina la scena in diversi Paesi europei e del mondo interno.

Eppure qualcosa si muove a livello internazionale. Per la prima volta l'ONU affronta il tema delle migrazioni, mettendo al centro non i confini ma piuttosto le persone in carne e ossa, i /le migranti e i/le richiedenti asilo. Il 19 settembre 2016 l'Assemblea Generale ha adottato una Risoluzione, conosciuta come "Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti"^{iv}, un lungo e impegnativo documento che mira a facilitare una migrazione sicura, ordinata e regolare. Il documento contiene vari elementi di novità: in primo luogo una visione positiva delle migrazioni, il riconoscimento che la mobilità fa parte della storia dell'umanità, l'affermazione che rifugiati e migranti hanno gli stessi diritti umani, anche se il loro trattamento è regolato da strumenti giuridici differenti, e che rifugiati e migranti nel contesto di grandi flussi affrontano rischi terribili per la loro vita e sono spesso obbligati a servirsi di contrabbandieri e trafficanti, diventando preda di criminali e vittime di tratta.

Il documento è nuovo ed importante soprattutto per l'evidente proposito di capovolgere il discorso pubblico sulle migrazioni, di cui in vari passaggi si sottolineano le molteplici valenze positive, sia per i paesi di origine sia per i paesi di destinazione, e il potenziale contributo alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile. Altro aspetto importante è l'impegno ad affrontare le esigenze delle persone in situazione di vulnerabilità che viaggiano nel contesto di grandi flussi di migranti e di rifugiati, ivi comprese donne a rischio e minori,

soprattutto quelli non accompagnati o separati dalle famiglie, membri di minoranze etniche o religiose, vittime di violenza, persone anziane, persone con disabilità, o discriminate per qualsiasi causa, persone indigene, vittime di *trafficking* e vittime di sfruttamento e abuso nel contesto dello “*smuggling*”.

Tuttavia la Dichiarazione è assai debole quando si tratta di individuare gli impegni degli Stati membri. Particolarmente significativo di una contraddizione di fondo tra dichiarazioni di principio e ricadute pratiche è l’apodittico paragrafo nel quale i firmatari dichiarano che “*prenderanno in considerazione la revisione delle loro politiche migratorie, allo scopo di esaminarne le possibili conseguenze negative non volute*”.^v

Si tratta di una formulazione che, nel linguaggio onusiano, è la più blanda possibile in termini di vincolatività per gli Stati. Veramente poco se si pensa che nella maggior parte dei paesi del mondo le politiche migratorie nazionali sono in aperto contrasto con le affermazioni di principio contenute nella Dichiarazione di New York.

Con riferimento alla protezione dei migranti in situazione di vulnerabilità, la Dichiarazione contiene un impegno preciso, che tuttavia viene espresso ancora con una formulazione non vincolante: “*Noi prenderemo in considerazione di sviluppare Principi guida non vincolanti a Linee guida volontarie, coerenti con il diritto internazionale, sul trattamento dei migranti in situazioni di vulnerabilità (...) I Principi guida saranno sviluppati attraverso un processo guidato dagli Stati con il coinvolgimento degli attori rilevanti e con l’input di tutte le Agenzie dell’ONU*”.

Nell’esercizio del mio mandato di UN *Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, ho partecipato a una delle sessioni tematiche propedeutiche al negoziato del *Global Compact*, dedicata al *trafficking*, insistendo sulla necessità di istituire o rafforzare procedure di identificazione precoce dei diritti delle persone migranti nei luoghi di primo arrivo, specialmente quando grandi masse di persone arrivano sulla stessa imbarcazione, anche a seguito di operazioni di salvataggio in mare. Tali procedure dovrebbero essere basate su interviste svolte in maniera confidenziale, possibilmente da operatori delle associazioni della società civile, con lo scopo di individuare se la persona ha intenzione di richiedere l’asilo o altra forma di protezione internazionale, se si tratta di un/una minore che pertanto ha diritto alla protezione in quanto minore, se si tratta di una persona che ha subito violenza o sfruttamento sessuale o lavorativo durante il viaggio e che

dunque ha diritto all'assistenza in base alle norme di protezione delle vittime di tratta, ovvero se si tratta di persona che si trova ad alto rischio di essere trafficata al suo arrivo nel paese di transito o di destinazione.

In sostanza, si tratta di attivare diversi canali di protezione, che devono essere praticabili da parte di tutte/i le/i migranti, e non devono essere alternativi. E' questo un punto che va sempre sottolineato, poiché in diversi paesi la persona è costretta a scegliere precocemente un percorso, e non può cumulare diverse forme di assistenza e protezione. Viceversa occorre affermare che, conformemente agli strumenti internazionali, la persona migrante ha sempre il diritto di richiedere asilo e le altre forme di protezione devono aggiungersi al suo diritto alla protezione internazionale. Così pure, un/a minore deve essere protetto/a in quanto minore, ma può anche usufruire, in aggiunta, delle misure a protezione delle persone trafficate, se ha subito sfruttamento sessuale o lavorativo o di altro genere. Tale ultima soluzione potrebbe essere favorevole al/la minore prossimo/a alla maggiore età, consentendo di continuare a fruire di misure di supporto anche dopo il compimento dei 18 anni, data nella quale la protezione per minore età invece cessa. Tutti gli operatori che operano nei luoghi di sbarco dovrebbero essere formati a riconoscere gli indicatori che consentono di individuare le persone che hanno potenzialmente diritto alla protezione internazionale, i/le minori, le vittime di *trafficking* e di altre forme di sfruttamento e le persone vulnerabili al *trafficking*. Il punto più difficile è proprio quest'ultimo, che richiede di attivare un nuovo canale di protezione per le persone che all'arrivo non sono ancora state trafficate ovvero, assai più verosimilmente, che sono state probabilmente trafficate durante il viaggio, senza che però ve ne sia prova certa.

Sulla protezione dei/delle migranti in situazione di vulnerabilità è bene fare una precisazione. E' vero che tutti i/le migranti sono sotto molti aspetti vulnerabili. Tuttavia la Dichiarazione di New York individua circostanze di fatto che pongono il/la migrante in una situazione obiettiva e qualificata di vulnerabilità. Esistono poi anche indicatori specifici di vulnerabilità al *trafficking*, ad esempio il fatto che la persona arrivi in un paese di transito o di destinazione avendo contratto un debito, che può arrivare anche fino a molte migliaia di euro. Ciò comporta che un trafficante o sfruttatore finale a cui la persona viene "ceduta" avrà il "diritto" di sfruttarla facendola lavorare senza remunerazione – nella prostituzione o in qualche tipo di lavoro massacrante – anche per molti anni. Le immagini sconvolgenti divulgate dalla CNN sull'asta dei migranti fanno comprendere quale sia l'importanza di questa forma di prevenzione/protezione, anche quando non si ha la prova certa di ciò che è successo in Libia. Altri indicatori significativi sono il fatto che i documenti della persona siano detenuti da qualcun altro, che la persona

abbia un numero di telefono di qualcuno da contattare all'arrivo, di cui non conosce l'identità, ovvero il fatto che la persona riferisca esperienze di sfruttamento sessuale o lavorativo o di altro genere durante il viaggio. In base ad indicatori consimili, alla fine del 2016 l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha riferito che il 76% dei/delle 1400 migranti intervistati/e, arrivati in Italia attraverso la rotta centrale del Mediterraneo, avevano subito *trafficking* o altre forme di sfruttamento durante il viaggio, avendo risposto positivamente ad almeno una delle domande-spia durante le interviste.^{vi} Vanno inoltre presi in considerazione come indicatori di vulnerabilità al *trafficking* quelli indicati dall'art. 14 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta di esseri umani ai fini della concessione di un permesso di soggiorno su presupposti diversi da quelli connessi al procedimento penale, tra cui la sicurezza, lo stato di salute e la situazione familiare.^{vii}

Diversamente dal modello tradizionale di identificazione delle vittime di *trafficking*, che in molti Paesi subordina la concessione dell'assistenza o del permesso di soggiorno al fatto che la persona sporga denuncia o renda testimonianza nel processo penale, la decisione che legittima la persona trafficata o vulnerabile ad accedere all'assistenza e alla protezione dovrebbe essere presa dalle autorità civili in maniera autonoma rispetto al percorso del procedimento penale e in cooperazione con le associazioni di tutela. Infatti nei luoghi di sbarco potrebbero non esserci sufficienti elementi per iniziare un procedimento penale, mentre la persona deve essere posta immediatamente nella condizione di poter sfuggire allo sfruttamento programmato dai trafficanti.

Questo innovativo modello di identificazione delle persone vulnerabili al *trafficking* dovrebbe tendenzialmente diventare il modello privilegiato, essendo per certo il più efficace sia dal punto di vista della protezione dei diritti delle persone trafficate e vulnerabili, sia dal punto di vista delle indagini. L'esperienza mostra infatti che la persona, quando è posta in una situazione di sicurezza e di assistenza, assai più probabilmente fornisce informazioni utili anche ai fini investigativi.

Ho recentemente assistito alle operazioni condotte da operatori sociali dell'OIM, in cooperazione con la Squadra Mobile e sotto il coordinamento della Procura di Catania nella persona della dott.ssa Lina Trovato, subito dopo lo sbarco di circa 150 migranti dopo un'operazione di salvataggio condotta da una nave EUNAVFOR francese. L'intervento si concentrava sulla protezione delle minori vittime di sfruttamento sessuale, prevalentemente nigeriane. Subito dopo lo sbarco e prima dell'identificazione formale da parte degli ufficiali di immigrazione, le ragazze venivano intervistate, a gruppi o preferibilmente individualmente, da operatori OIM che si avvalevano anche di mediatrici culturali. Questa

semplice procedura veniva condotta da operatori altamente qualificati ma in condizioni logistiche proibitive, non essendo il porto di Catania un *hotspot* e disponendo quindi solo di strutture mobili, che non consentivano neanche un'adeguata confidenzialità. Bastava solo questo, per far sì che alcune ragazze chiedessero aiuto non volendo recarsi dalla *maman* che le avrebbe sfruttate nella prostituzione forzata, che dessero il numero di telefono che avrebbero dovuto chiamare o che consentissero alla intercettazione della telefonata che avrebbero fatto alla famiglia per avere il numero di telefono da contattare. Ciò ha consentito di mettere al sicuro, solo negli ultimi mesi, 17 ragazze, e di sottoporre a misura cautelare 35 indagati. Come conseguenza, la Procura di Catania ha al suo attivo 31 procedimenti per tratta o riduzione in schiavitù nel 2016, il che costituisce quasi la metà del totale nazionale.

Sono convinta che il dispositivo messo in opera per l'identificazione e la protezione delle vittime di tratta in quasi tutti gli stati del mondo, almeno a partire dall'adozione del Protocollo di Palermo sul *trafficking* del 2000, deve ora essere adattato e se del caso profondamente innovato per diventare funzionale alla identificazione delle vulnerabilità dei/delle migranti all'arrivo nei paesi di transito o di destinazione, e diventare così un importante dispositivo di protezione di diritti umani dei/delle migranti e richiedenti asilo.

Non so fino a che punto le misure concrete volte a rendere efficace la protezione dei/delle migranti in situazione di vulnerabilità entreranno a far parte del *draft* finale del *Global Compact*, anche a causa di una certa complessità dei processi decisionali. Mentre il Compact sui rifugiati è guidato dall'ACNUR, il Compact sulle migrazioni è guidato dagli Stati membri, e richiederà un vero e proprio negoziato. Dopo varie sessioni tematiche che si sono svolte tra il 2016 e il 2017, il Messico ospiterà un meeting in dicembre per fare il punto della situazione prima dell'inizio del negoziato vero e proprio.

Un negoziato guidato dagli Stati non promette bene in termini di risultati su un tema tanto politicizzato come le migrazioni, e in un clima che vede inasprirsi le posizioni dei governi in materia di controllo dei confini. In termini generali, da un punto di vista ispirato ai diritti umani dei/delle migranti, l'obiettivo è strappare agli Stati l'impegno di allargare i canali di immigrazione regolare e di accesso al mercato del lavoro e di prevedere misure efficaci per la protezione dei diritti umani dei/delle migranti, in particolare di quelle/i in situazione di vulnerabilità.

Traendo spunto da una recente intervista di Louise Arbour, la Rappresentante Speciale del Segretario Generale ONU sulle Migrazioni

Internazionali ed ex Alta Commissaria per i Diritti Umani, rilasciata a *Refugee Deeply*, è il caso di sottolineare che la solennità dell'occasione del Global Compact chiama inevitabilmente gli Stati ad avere una visione dei processi migratori che vada al di là delle politiche di breve periodo, dominate dall'ossessione dei risultati elettorali. L'immagine dei/delle migranti venduti all'asta, che non si può facilmente dimenticare, dovrebbe ispirare una visione del mondo in cui la dignità e i diritti delle persone non siano solo parole vuote o mere dichiarazioni di principio.

Speranze o illusioni?

Con l'ottimismo della volontà, vorrei dire speranze. Speranze fragili, tuttavia, e dunque da nutrire con pensieri e azioni. Il contesto ONU è forse l'unico in cui si possa ancora tentare di affermare una visione delle migrazioni basata sul diritto e sui diritti.

ⁱ Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, divenuta recentemente un'Agenzia dell'ONU.

ⁱⁱ L'agenzia dell'ONU per i Rifugiati.

ⁱⁱⁱ Per questa ragione d'ora in poi nel testo utilizzerà il termine "migranti" per designare tutte le persone in movimento, tra cui vi sono anche quelle che hanno potenzialmente diritto alla protezione internazionale.

^{iv} New York Declaration for Refugees and Migrants, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016, A/RES/71/1

^v Ibidem, para 45

^{vi} International Organization for Migration, Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Counter Trafficking Survey in the Central Mediterranean Route and the Eastern Mediterranean Route. About the Human Trafficking and Other Exploitative Practices. Prevalence Indication Survey, May 2016-August 2016.

^{vii} Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Trafficking in human beings, Warsaw, 2005, paragraph 184: "The personal situation requirement takes in a range of situations, depending on whether it is the victim's safety, state of health, family situation or some other factor which has to be taken into account."