

Alla radice del problema.
Uno sguardo politico su come l'UE sta affrontando
le migrazioni attraverso lo sviluppo internazionale

di Luca Merotta



Settembre 2017

Alla radice del problema. Uno sguardo politico su come l'UE sta affrontando le migrazioni attraverso lo sviluppo internazionale

di Luca Merotta

Davanti a flussi costanti di migranti, l'UE ha progressivamente esternalizzato la propria politica migratoria integrando gli aspetti migratori nelle sue varie politiche estere, compreso l'aiuto allo sviluppo. Per ragioni storico-geopolitiche, l'Africa è diventata il continente privilegiato per questo nuovo approccio. Per comprendere appieno le dinamiche e le ragioni dietro a questa esternalizzazione, questo paper riporta le principali iniziative politiche che l'UE ha intrapreso negli ultimi dieci anni nei settori dello sviluppo internazionale e delle migrazioni intesi come due settori interdipendenti. In primo luogo, analizza il dibattito politico che ha supportato la concezione e l'adozione dell'*Agenda europea sulla migrazione* nel 2015 nel contesto della cosiddetta "crisi migratoria". In secondo luogo, guarda all'Agenda e ad altri eventi chiave, come il Summit della Valletta. In terzo luogo, analizza le principali iniziative politiche volte all'implementazione dell'Agenda. In conclusione, presenta gli sviluppi più recenti e gli strumenti in corso di negoziazioni a livello europeo.

Introduzione

Al contrario di quanto presentato dai media e dai politici, la migrazione è un fenomeno complesso e fluido allo stesso tempo che presenta una dimensione interna e si estende allo stesso tempo oltre i confini nazionali ed europei. Comporta vari canali (legali e illegali), diverse politiche (asilo, lavoro, integrazione, gestione delle frontiere, sicurezza e lotta al traffico di esseri umani) e diversi fattori di spinta e di attrazione.

Di fronte ad un fenomeno così complesso, una governance migratoria che sia efficace non può concentrarsi unicamente sul controllo dei flussi all'interno e verso i paesi europei ma deve anche considerare le dinamiche e le ragioni dietro al percorso migratorio, coinvolgendo il maggior numero di attori non solo nei paesi di destinazione ma anche nei paesi di origine e di transito. Messa alla prova da flussi di migranti costanti, l'Unione Europea (UE) ha progressivamente esternalizzato la propria politica migratoria integrando le tematiche migratorie in molte delle sue politiche estere, compreso lo sviluppo internazionale. Per ragioni storico-geopolitiche, l'Africa è diventata un continente privilegiato in questo nuovo approccio.

Per poter comprendere appieno le ragioni di tale esternalizzazione, questo paper presenta le principali iniziative che l'UE ha preso nel decennio scorso nel campo delle migrazioni e dello sviluppo internazionale. Più precisamente, intende riunire tutte le ragioni e i mezzi

per cui la migrazione e lo sviluppo sono stati progressivamente percepiti come settori interconnessi e interdipendenti.

L'analisi delle iniziative si sviluppa attorno all'Agenda europea sulla migrazione, un documento chiave che ha rappresentato un cambio nella gestione delle migrazioni a livello globale da parte dell'UE. In primo luogo, analizza il dibattito politico che ha supportato la concezione e l'adozione dell'*Agenda europea sulla migrazione* nel 2015 nel contesto della cosiddetta "crisi migratoria". In secondo luogo, guarda all'Agenda e ad altri eventi chiave, come il Summit della Valletta. In terzo luogo, analizza le principali iniziative politiche volte all'implementazione dell'Agenda. In conclusione, presenta gli sviluppi più recenti e gli strumenti in corso di negoziati a livello europeo oltre ai prossimi eventi politici che potrebbero contribuire a rafforzare o a mettere in discussione lo status quo.

1. Verso la Valletta

A partire dagli anni 2000, l'Unione Europea (UE) ha integrato progressivamente le migrazioni nelle proprie politiche estere. L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM in inglese) rappresenta, dal 2005, il quadro globale dell'azione esterna dell'UE in materia di migrazione e asilo. Il documento ufficiale, aggiornato nel 2011, rafforza il legame tra i vari settori politici europei e tra gli aspetti interni ed esterni delle politiche comunitarie¹.

Il GAMM fa delle migrazioni la componente centrale di quattro pilastri tematici. Tre di questi pilastri si concentrano sull'UE o sul contesto regionale conferendo ai paesi d'origine un ruolo marginale. Nella gestione e facilitazione della migrazione e della mobilità legali (1° pilastro), l'UE adotta un approccio positivo sostenendo il dialogo europeo sull'adeguamento delle qualifiche e il rapporto tra domanda e offerta. Allo stesso tempo, l'UE adotta un approccio negativo nella prevenzione e nella riduzione dell'immigrazione irregolare (2° pilastro) poiché si propone di ostacolare gli accessi irregolari controllati dalla criminalità organizzata. La promozione della protezione internazionale e il rafforzamento degli aspetti esterni della politica d'asilo (3° pilastro) si concentrano sui rifugiati e gli sfollati sostenendo, in particolare, programmi di protezione regionali e migliorando le condizioni di reinsediamento all'interno dell'UE.

Il quarto pilastro si occupa nello specifico dei paesi di origine e di transito con l'intento di massimizzare l'impatto positivo delle migrazioni e della mobilità in termini di sviluppo. Il GAMM riconosce che le migrazioni inter e infraregionali presentano un'intensità maggiore rispetto alle migrazioni verso l'UE e che le migrazioni sud-sud possono avere un impatto positivo sullo sviluppo in termini di migliori opportunità di lavoro e migliori introiti. Le diaspore sono pertanto considerate come degli attori chiave in questo trasferimento di ricchezza, anche se il documento presenta anche gli inconvenienti che possono emergere. Se l'UE, parallelamente alla facilitazione dei trasferimenti finanziari dei migranti, non promuovesse il rafforzamento delle capacità dei paesi partner nella creazione di posti di lavoro, nell'educazione, nella sanità e nel settore abitativo il costo sociale sarebbe partico-

¹ Commissione europea, Comunicazione "L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità", 18 novembre 2011, COM(2011) 743 definitivo.

larmente alto, in quanto le famiglie dipenderebbero dai trasferimenti di denaro. Perché sia integrata nella logica di sviluppo, la migrazione deve essere considerata in tutte le politiche settoriali dell'UE quali l'agricoltura, la sanità e l'educazione. Inoltre, il documento cita i cambiamenti climatici come fattori sempre più responsabili degli spostamenti volontari e forzati.

Il Programma di cambiamento² adottato nel 2011 rappresenta la base della politica europea di sviluppo e mira a rafforzare l'impatto e l'efficacia dell'azione europea soffermandosi, tra l'altro, sullo sviluppo umano sostenibile e inclusivo. Oltre a esprimere l'impegno a sostenere le riforme del settore della sanità e dell'educazione, il documento chiede che l'UE sostenga le iniziative sulle condizioni di lavoro decenti, sui regimi di protezione sociale e sulla mobilità professionale favorendo il pieno sfruttamento della correlazione tra migrazione, mobilità e impiego. A questo proposito, il documento cita il legame tra migrazione e sviluppo, chiedendo che "l'UE aiuti i paesi in via di sviluppo a rafforzare le loro politiche, capacità e attività nel settore della migrazione e della mobilità, al fine di potenziare al massimo l'effetto sullo sviluppo della crescente mobilità delle persone a livello regionale e globale"³. In quest'ottica i donatori internazionali e gli altri attori impegnati nello sviluppo dovrebbero integrare le tematiche migratorie e di mobilità nei propri strumenti e politiche.

La Comunicazione della Commissione europea "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo"⁴ del 2013 doveva contribuire al secondo Dialogo di alto livello delle Nazioni unite sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo (2013) e, in generale, il dibattito sul quadro strategico europeo post-2015 in merito allo sviluppo. Nonostante presenti il rapporto tra migrazione e sviluppo ancora come una tematica centrale che merita di essere considerata nell'azione esterna dell'UE, la Comunicazione riconosce anche che questo legame è particolarmente positivo e propone di adottare un approccio più ampio che dia maggiore attenzione alle migrazioni sud-sud. Lo sviluppo, infatti, "si bas[a] sulla mobilità, che è necessaria per garantire un incontro efficiente tra domanda e offerta sul mercato del lavoro e agevola i trasferimenti di capitale sociale, finanziario e umano" e "favorisce inoltre la mobilità, fornendo maggiori risorse alle persone che intendono migrare in cerca di opportunità"⁵. In termini di copertura geografica, il documento fa riferimento al contributo positivo della migrazione circolare sullo sviluppo economico e sociale dei paesi d'origine e di destinazione e richiede che l'UE sostenga la mobilità professionale infraregionale e i programmi di rafforzamento delle competenze e di riconoscimento dei diplomi.

Come si vedrà nel paragrafo seguente, il Summit della Valletta ha rappresentato un importante cambiamento nell'approccio dell'UE alle migrazioni e allo sviluppo. Ciononostante, il summit non deve essere considerato come un evento unitario ma piuttosto come l'operazionalizzazione di una riflessione in corso all'epoca all'interno della comunità internazionale e dell'UE.

² Commissione europea, Comunicazione "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento", 13 ottobre 2011, COM(2011) 637 definitivo.

³ Ibid. p. 13.

⁴ Commissione europea, Comunicazione "Massimizzare l'incidenza della migrazione sullo sviluppo, 21 maggio 2013, COM(2013) 292 definitivo.

⁵ Ibid., p.15.

L'Agenda europea sulla migrazione approvata nel maggio del 2015 costituisce la parte programmatica di questa riflessione. La Nota strategica "The EU and Africa: Valletta and beyond"⁶ redatta dallo European Political Strategy Centre (EPSC), la think tank interna della Commissione, ha avuto un ruolo importante nel concretizzare queste nuove linee strategiche. La nota presenta alcune tematiche ricorrenti sulle migrazioni e sullo sviluppo e mira ad aiutare i decision makers a raggiungere un consenso. Il documento fornisce in *primis* uno spaccato delle sfide a cui le relazioni tra l'UE e l'Africa sono confrontate: una crescita demografica sproporzionata, una mancanza di opportunità lavorative e un'instabilità particolare nel continente africano. Perché il Summit della Valletta porti ad un ampio consenso, la nota chiede che l'UE integri le misure di lotta al traffico di esseri umani con la promozione delle riammissioni, della migrazione legale, della pace e dello sviluppo sostenibile e, soprattutto, con misure volte ad affrontare le cause profonde delle migrazioni⁷. Il focus è sulla resilienza come obiettivo importante della cooperazione allo sviluppo, in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS). Poiché l'instabilità, la povertà, la persistenza dell'insicurezza alimentare e l'assenza di servizi di base sono i principali fattori responsabili delle migrazioni, l'UE dovrebbe adottare delle strategie di prevenzione e mitigazione dell'instabilità e dei conflitti. In quest'ottica, la governance globale risulta essenziale al raggiungimento degli OSS e dovrebbe pertanto essere promossa attraverso i partenariati tra l'UE e l'Africa.

2. Il quadro post 2015

Il 2015 è stato un anno particolarmente saliente per l'Unione europea. Pur rimanendo relativamente inferiori rispetto al dato globale, il numero di rifugiati arrivati negli Stati membri nel 2014 in cerca di protezione internazionale ha rappresentato una grande sfida politica per l'UE. I negoziati tra i decision-makers hanno portato all'adozione rapida dell'Agenda europea sulla migrazione e all'organizzazione del Summit della Valletta.

2.1 L'Agenda europea sulla migrazione

Concepita e presentata nel contesto della cosiddetta "crisi dei rifugiati" (o anche "crisi migratoria"), l'Agenda europea sulla migrazione rappresenta il tentativo della Commissione europea di rispondere alla "tragica perdita di vite umane nel Mediterraneo [che] ha sconvolto tutti gli europei" con l'intento di "impedire il ripetersi di simili tragedie"⁸.

L'Agenda si basa su un duplice approccio e mira a dare una risposta politica nel breve e nel lungo termine. A livello interno, l'UE dovrebbe rafforzare le proprie operazioni di ricerca e salvataggio nel breve termine per ristabilire il livello d'intervento assicurato dall'operazione "Mare nostrum" capitanata dalle autorità italiane. Allo stesso tempo, dovrebbe colpire le reti criminali che gestiscono il traffico di esseri umani unendo e massimizzando i sistemi di informazione. A livello degli Stati membri, dovrebbe assicurare una gestione ordinata dei rifugiati attraverso l'adozione di dispositivi di gestione negli Stati

⁶ European Political Strategy Centre (2015), *The EU and Africa: Valletta and Beyond*, European Commission, Brussels.

⁷ Ibid., p. 2.

⁸ Commissione europea, "Gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto: un'agenda europea sulla migrazione" [comunicato stampa] disponibile su http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_it.htm.

membri al confine (il cosiddetto approccio “hotspot”), di ricollocazione dei rifugiati tra tutti gli Stati membri e di reinsediamento dagli stati terzi. I partner dei paesi d’origine e di transito hanno un ruolo importante nell’affrontare le cause strutturanti delle migrazioni in quanto implementano misure volte a prevenire i viaggi pericolosi. Poiché l’Agenda fissa degli obiettivi molto ambiziosi, le attese che i risultati vengano raggiunti rapidamente sono alte. Questo approccio potrebbe infatti diventare il modello per la risposta dell’UE alle future crisi globali.

In linea con gli orientamenti politici del Presidente della Commissione europea Juncker⁹, la politica migratoria dell’UE si deve concentrare tanto sulle iniziative di sicurezza e gestione delle frontiere quanto su una politica comune di asilo forte e sulla promozione della migrazione legale. Per questo l’Agenda si basa su quattro pilastri che contribuiscono ad una migliore gestione delle migrazioni nel lungo termine. Questo approccio è trasversale, poiché prevede una coerenza tra diversi settori di politiche (sviluppo, lavoro, commercio, politiche interne e politiche estere) e multilaterale, poiché si sofferma sui paesi d’origine, di transito e di destinazione.

Oltre a soffermarsi sul rafforzamento dell’efficacia e della sostenibilità del sistema comune europeo di asilo (3° pilastro) e sulla gestione delle frontiere nel lungo termine (2° pilastro), l’Agenda presenta due pilastri che sono particolarmente centrati sullo sviluppo dei paesi terzi.

Nella sezione sulla riduzione degli incentivi alle migrazioni irregolari (1° pilastro), il documento riprende chiaramente la retorica delle “cause profonde delle migrazioni” riferendosi alla “migrazione irregolare e forzata nei paesi terzi”. In altre parole “guerra civile, persecuzioni, povertà e cambiamenti climatici sono tutte cause dirette e immediate della migrazione ed è pertanto di capitale importanza per il dibattito sulla migrazione prevenire e attenuare queste minacce”¹⁰. I 96,8 miliardi di euro previsti per il periodo 2014-2020 dovrebbero orientare la cooperazione esterna europea verso la cooperazione allo sviluppo, la riduzione della povertà e la lotta alle ineguaglianze e alla disoccupazione. Questo sostegno finanziario è diretto alle regioni da cui arriva la maggior parte dei migranti: Africa, Asia e Europa dell’est.

Le azioni di promozione della migrazione legale (4° pilastro) dovrebbero sostenere non solo le strategie di impiego degli Stati membri, ma anche lo sviluppo dei paesi d’origine. L’UE dovrebbe perciò promuovere la migrazione sud-sud attraverso dei programmi di mobilità professionale che possano contribuire positivamente allo sviluppo locale. Riguardo al trasferimento di denaro, l’UE dovrebbe facilitare dei trasferimenti che siano più rapidi e sicuri adottando la “Direttiva europea sui Servizi di pagamento II”¹¹ e mettendo a disposizione 15 milioni di euro dallo Strumento di Cooperazione allo Sviluppo (DCI in inglese) a sostegno delle iniziative pilota.

⁹ Jean-Claude Juncker (2014) *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change* (Political Guidelines), Strasbourg.

¹⁰ Vedi nota 8.

¹¹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio “relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 2002/65/CE, 2013/36/UE e 2009/110/CE e che abroga la direttiva 2007/64/CE, COM(2013) 547 definitivo.

2.2 Il Summit della Valletta e il Piano d'azione

Il Summit della Valletta sulla migrazione (11-12 novembre 2015) ha riunito i capi di Stato e di governo europei e africani con l'intento di rafforzare la cooperazione regionale e affrontare le sfide comuni e le opportunità fornite dalle migrazioni. Le discussioni hanno condotto alla firma di una dichiarazione politica¹² in cui l'UE e gli Stati africani si impegnano a "affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e degli spostamenti forzati provocati dalla fragilità e dall'insicurezza in certi Stati oltre ai cambiamenti demografici, economici e ambientali"¹³. In particolare, i decision-makers si sono impegnati a "ridurre la povertà, promuovere la pace, la buona governance, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, sostenere una crescita economica inclusiva offrendo delle prospettive di investimento e creando dei posti di lavoro decenti, e migliorare la prestazione dei servizi di base come l'educazione, la sanità e la sicurezza"¹⁴.

Per rispettare queste promesse, i decision-makers hanno firmato un Piano d'azione che si compone di cinque assi prioritari¹⁵:

1. Lotta alle cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno delle persone sfollate;
2. migrazione legale e mobilità;
3. protezione e asilo;
4. prevenzione e lotta al fenomeno della migrazione irregolare e del traffico dei migranti;
5. rimpatrio, riammissione e reintegrazione.

Dei cinque assi prioritari, le azioni dei gruppi 1, 2 e 5 si concentrano particolarmente sullo sviluppo locale. La tabella 1 riassume le azioni proposte che riguardano specificatamente le migrazioni e lo sviluppo.

La tabella evidenzia come il Piano d'azione riprenda alcune tematiche ricorrenti nelle iniziative precedenti e nell'Agenda europea sulla migrazione offrendo allo stesso tempo nuovi elementi. Il focus sullo sviluppo dei paesi d'origine e di transito corrisponde infatti ad una maggiore integrazione tra l'approccio umanitario e l'approccio allo sviluppo. Da un lato il Piano rafforza la risposta agli spostamenti forzati e le azioni di rafforzamento della resilienza, di prevenzione dei conflitti e di state-building. Dall'altro lato mira a creare nuove opportunità socio-economiche che considerino le donne e i giovani. Infine, una maggiore attenzione è posta sul contributo positivo delle migrazioni (diaspore, trasferimenti finanziari etc.)

¹² Political Declaration, Valletta Summit (11-12 November 2015), disponibile su [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/FINAL_DECL_EN-\(2\).pdf](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/FINAL_DECL_EN-(2).pdf).

¹³ Ibid. p. 2.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Action Plan, Valletta Summit (11-12 November 2015), disponibile su http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/ACTION_PLAN_EN.pdf.

Tabella 1 – Priorità e sotto-priorità del Piano d'azione della Valletta riguardanti le migrazioni e lo sviluppo

Priorità	Sotto priorità	Descrizione
1. Lotta alle cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno delle persone sfollate	1.1 Investire nello sviluppo e nell'eradicazione della povertà	Integrare le tematiche della migrazione nella cooperazione allo sviluppo
		Favorire lo sviluppo socio-economico
		Rafforzare la resilienza, i mezzi di sostentamento sostenibili e le possibilità di autonomia
	1.2 Vantaggi delle migrazioni in termini di sviluppo	Favorire i trasferimenti di denaro meno costosi, più sicuri, leciti e più rapidi e facilitare gli investimenti nella produzione nazionale
		Promuovere il ruolo delle diaspore nei paesi d'origine
		Prendere misure nei conflitti e sulla violazione dei diritti umani
	1.3 Affrontare l'instabilità e le crisi	Prevenire nuovi conflitti
		Sostenere il consolidamento dello Stato, dello stato di diritto e della buona governance
		Rafforzare la capacità dello Stato a garantire la sicurezza e a lottare contro le minacce terroriste
3. Protezione e asilo	3.1 Protezione	Rafforzare la protezione dei rifugiati e delle altre persone sfollate (sostenere l'integrazione dei rifugiati e degli sfollati nelle comunità di accoglienza e rafforzare la capacità dei primi paesi di asilo e dei paesi di transito e di destinazione)
	3.2 Risposta umanitaria	Permettere ai paesi di intensificare i loro sforzi nel fornire un aiuto umanitario ai paesi più toccati dagli spostamenti forzati di popolazioni
5. Rimpatrio, riammissione e reintegrazione	5.1 Rafforzare la cooperazione per facilitare il rimpatrio e la reintegrazione sostenibile dei migranti irregolari	Promuovere ulteriormente i programmi di rimpatrio volontario e la reintegrazione dei migranti; rafforzare la capacità delle autorità e delle organizzazioni della società civile nel loro campo d'azione tematico e geografico (paesi di origine e di transito) a gestire i rimpatri volontari e la reintegrazione di tutti i migranti rimpatriati

Il Piano d'azione contiene anche sedici azioni concrete da implementare prima della fine del 2016. Per quanto riguarda le cause profonde delle migrazioni e degli spostamenti forzati, queste attività includono il lancio di vari progetti sul miglioramento delle opportunità di lavoro ed altre attività generatrici di reddito nelle regioni d'origine e di transito nell'Africa orientale, occidentale e settentrionale; il miglioramento delle competenze professionali dei giovani; l'operazionalizzazione dell'African Institute on Remittances come punto focale sui trasferimenti finanziari; la facilitazione degli investimenti privati responsabili nel settore agricolo africano e la promozione del commercio agroalimentare all'interno del continente africano. Per quanto riguarda l'asilo, le attività includono un programma di sviluppo regionale e di protezione nel Corno d'Africa sui bisogni di lungo termine delle persone sfollate e delle loro comunità d'accoglienza. Riguardo alle riammissioni, le attività includono dei progetti nei paesi d'origine a sostegno della reintegrazione dei migranti riammessi nelle comunità locali, i relativi mercati del lavoro e i relativi sistemi di protezione sociale.

3. L'implementazione dell'Agenda europea sulla migrazione

Nei due anni passati l'UE si è occupata dell'implementazione dell'Agenda e della realizzazione delle sedici azioni del Piano d'azione della Valletta. Ciò ha prodotto varie iniziative che corrispondono largamente alle priorità e all'approccio presentato nei due documenti programmatici e che si occupano del tema degli spostamenti forzati, dello sviluppo, della reintegrazione, del finanziamento e del partenariato.

3.1 Il Fondo Fiduciario Europeo d'Emergenza per l'Africa

Il Fondo Fiduciario Europeo d'Emergenza per l'Africa (di seguito "Fondo fiduciario") è uno strumento essenziale per la realizzazione delle azioni proposte nel Piano d'azione della Valletta. Nel contesto dell'Agenda sulla migrazione, la Commissione europea ha proposto di dedicare 1,8 miliardi di euro del Fondo europeo di sviluppo per la creazione di un Fondo fiduciario europeo¹⁶ e di dare agli Stati membri la possibilità di partecipare finanziariamente e operativamente al fondo mettendo a disposizione risorse aggiuntive. Il Fondo fiduciario è stato lanciato al Summit della Valletta e conta ormai oltre 2,85 miliardi di euro (2,64 miliardi dal Fondo europeo di sviluppo e 202,4 milioni dai contributi degli Stati membri e degli altri partner)¹⁷.

In generale, il Fondo fiduciario è volto a dare una risposta alle crisi nel continente africano, a contribuire a una migliore gestione delle migrazioni e ad affrontare le cause profonde delle migrazioni irregolari e degli spostamenti forzati. Questi obiettivi verranno raggiunti promuovendo la resilienza, migliori e più eque opportunità economiche, la sicurezza, lo sviluppo e i diritti umani. I principali beneficiari dei programmi sono i rifugiati, gli sfollati, i migranti riammessi, le comunità di accoglienza e altri gruppi vulnerabili o emarginati (vittime della tratta di esseri umani, giovani, donne etc.).

In termini geografici, il Fondo fiduciario finanzia i progetti in tre regioni: la regione del Sahel e del bacino del lago Chad (Burkina Faso, Camerun, Chad, Gambia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria e Senegal); il Corno d'Africa (Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda); l'Africa settentrionale (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia e Egitto). I progetti implementati nei paesi limitrofi sono eligibili per il finanziamento caso per caso e a patto che affrontino la dimensione regionale dei flussi migratori transfrontalieri e altre problematiche.

Pur affrontando temi trasversali, il documento d'orientamento strategico del Fondo fiduciario considera anche le specificità politiche e socio-economiche delle tre regioni. La regione del Sahel e del bacino del lago Chad, per esempio, è caratterizzato da un grado di sicurezza molto volatile (criminalità organizzata diffusa, estremismo violento e attacchi terroristici), una forte disegualianza tra i sessi e una bassa resilienza. Il Corno d'Africa presenta una situazione di povertà persistente, di vulnerabilità, di insicurezza alimentare aumentata dagli effetti dei cambiamenti climatici, di corruzione, di assenza dello stato di

¹⁶ Commissione europea, Decisione "The establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa", 20 ottobre 2015, C(2015) 7293 definitivo (in inglese).

¹⁷ Dati Commissione europea (maggio 2017).

diritto e di conflitti sulle frontiere e per il controllo delle risorse idriche. L'Africa settentrionale conta sulla più grande diaspora nell'UE ed è coinvolta da anni nei programmi europei di cooperazione allo sviluppo sul rafforzamento delle capacità nei settori della governance e delle politiche pubbliche.

Finora, 118 programmi sono stati approvati per un totale di 1,8 miliardi di euro (Sahel/Lago Chad 1001,8 milioni di euro, Corno d'Africa 665 milioni di euro, Africa del nord 222,5 milioni di euro)¹⁸. I programmi nelle tre regioni sono stati approvati in quattro fasi differenti tra dicembre 2015 e maggio 2017.

I programmi nella regione del Sahel/Lago Chad¹⁹ mirano ad affrontare le cause profonde delle migrazioni irregolari e degli spostamenti forzati attraverso la creazione di posti di lavoro, la gestione dei flussi migratori e il rafforzamento della resilienza (1a e 2a fase). Successivamente è stato aggiunto un gruppo di programmi a sostegno della sicurezza interna e della gestione delle frontiere (3a fase). L'ultima tranche di progetti (4a fase) è stata diretta assieme all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e si focalizza sulla governance delle migrazioni, sulla facilitazione delle riammissioni e della reintegrazione, il lavoro per i giovani, la protezione dei gruppi vulnerabili e la lotta alla radicalizzazione.

I programmi nel Corno d'Africa includono azioni di lotta alla tratta di esseri umani, di creazione di impiego, di sostegno agli accordi di pace in Sud Sudan, di riammissione e di reintegrazione dei rifugiati somali e sud-sudanesi (1a, 2a et 4a fase)²⁰ oltre ad azioni sulla resilienza ai cambiamenti climatici (3a fase)²¹.

I programmi nell'Africa settentrionale²² si focalizzano sui singoli paesi e su gruppi di paesi. Alcuni progetti si occupano dell'inclusione dei migranti, della coesione sociale e della creazione di posti di lavoro in Libia, Tunisia e Marocco (2a fase). Un programma indipendente sulla protezione dei migranti e dei rifugiati, sullo sviluppo economico e sulla governance locale è stato approvato nel contesto della Libia (3a fase). I progetti più recenti (4a fase) si focalizzano sulla cooperazione tra il Marocco e il Senegal, la Costa d'Avorio e il Mali, sulla governance delle migrazioni e sul miglioramento delle opportunità economiche per i migranti e le loro comunità di accoglienza.

¹⁸ Commissione Europea (2017), "EU Emergency Trust Fund for Africa", Fact Sheet, disponibile su https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eu-emergency-trust-fund-africa-2017-update-0606_en.pdf.

¹⁹ "EU Emergency Trust Fund, Sahel region and Lake Chad area Window", disponibile su https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/sahel-region-and-lake-chad-area_en.

²⁰ Commissione europea, "The EU Emergency Trust Fund for Africa delivered its first package of actions to address the root causes of irregular migration and forced displacement" [comunicato stampa] disponibile su [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-6338_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6338_en.htm).

²¹ Commissione europea, "The EU has announced new actions to respond to the El Niño and food security crisis in the Horn of Africa" [comunicato stampa] disponibile su [http://europa.eu/rapid/press-release IP-16-3536_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3536_en.htm).

²² "EU Emergency Trust Fund, North of Africa Window," disponibile su https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/north-africa_en.

3.2 La Comunicazione della Commissione europea sugli sfollamenti forzati e lo sviluppo

L'UE ha recentemente intensificato i suoi sforzi nell'affrontare la questione degli spostamenti forzati. Nel contesto del dibattito globale sull'aiuto umanitario che ha raggiunto il suo apice in occasione del Vertice Umanitario Mondiale (Istanbul, 23-24 maggio 2016), la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione "Vivere in dignità: dalla dipendenza dagli aiuti all'autonomia" nell'aprile 2016²³. Il documento propone una riflessione sul rapporto tra aiuto umanitario e aiuto allo sviluppo nel trattamento degli spostamenti forzati, adottando un approccio olistico alla prevenzione e alla gestione delle crisi.

Il nuovo approccio agli spostamenti forzati è politicamente significativo nel contesto africano. Nonostante non si riferisca esplicitamente all'Africa, la Comunicazione offre un'analisi strategica di cosa sono gli spostamenti forzati e di quali sono le loro conseguenze. In generale si crede che gli spostamenti forzati non siano nient'altro che la conseguenza dell'instabilità politica, sociale e ambientale nel breve termine. In realtà i dati mostrano che le persone sfollate vivono in questo stato per molti anni: la maggior parte di loro rimane sfollato per in media 25 anni (nel caso dei rifugiati) o 10 anni (nel caso del 90% degli sfollati che rimangono all'interno dei paesi d'origine)²⁴. Gli spostamenti secondari e multipli sono un fenomeno molto diffuso e indicano, secondo la Comunicazione, un fallimento collettivo nella presa in carico dei bisogni di medio/lungo termine e della vulnerabilità delle persone sfollate e delle loro comunità d'accoglienza. Inoltre ciò indica l'incapacità nel proporre delle soluzioni sostenibili²⁵. Nel contesto geopolitico e storico africano, è legittimo pensare che se l'UE trascurasse le problematiche proprie degli spostamenti forzati, un gran numero di persone sarebbe pronta ad intraprendere dei viaggi pericolosi per arrivare in Europa attraverso i canali illegali.

La Comunicazione specifica che l'approccio agli spostamenti forzati prima del 2016 si basava su un'interazione lineare rischiosa tra aiuto umanitario e sviluppo. Implementare dei programmi d'aiuto umanitario per tutta la durata dello sfollamento e passare ai programmi di sviluppo alla fine del conflitto è una pratica pericolosa che compromette la capacità delle persone sfollate di diventare più autonome. Secondo l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite²⁶ gli spostamenti forzati possono anche avere un impatto negativo sullo sviluppo e vanificare il progresso raggiunto in precedenza.

Il nuovo approccio olistico propone tre gruppi di azioni nel campo dell'educazione, dell'accesso al mercato del lavoro e dell'accesso agli altri servizi. L'obiettivo è di migliorare le condizioni di vita per tutta la durata dello sfollamento e di implementare le soluzioni più efficaci nel porre fine allo sfollamento. Un insegnamento di qualità è essenziale perché

²³ Commissione europea, Comunicazione "Vivere in dignità: dalla dipendenza dagli aiuti all'autonomia", 24 aprile 2016, COM(2016) 234 definitivo.

²⁴ UNHCR (2015) *World at War: Global Trends, Forced Displacement in 2014*, New York; IDCM (2015) *Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*, disponibile su <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>.

²⁵ Vedi nota 24. Per quanto riguarda il quadro legale internazionale, le tre soluzioni sostenibili per i rifugiati sono il rimpatrio volontario, l'integrazione locale o il reinsediamento. Fonte: UNHCR (2011) *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action*, New York, p. 186.

²⁶ UN General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York.

le strategie di protezione dei minori siano efficaci ed è pertanto una priorità sia per le persone sfollate sia per le loro comunità d'accoglienza. Per contrastare la minaccia di "generazioni perdute" composte da minori sfollati e non scolarizzati (65 milioni di minori tra i 3 e i 15 anni²⁷), l'UE dovrebbe facilitare l'accesso a un insegnamento completo, equo e di qualità ad ogni livello; prima infanzia, insegnamento primario, insegnamento secondario, insegnamento superiore e formazione professionale. L'accesso al mercato del lavoro è essenziale per garantire l'indipendenza finanziaria, l'integrazione e la partecipazione nelle comunità d'accoglienza e l'apprendimento della lingua. Ciononostante, molti paesi proibiscono o limitano ancora l'accesso al mercato del lavoro nazionale nel caso delle persone sfollate. La Comunicazione richiede ai paesi terzi di garantire alle persone sfollate l'accesso al mercato del lavoro formale e di coinvolgere gli attori dell'aiuto allo sviluppo il prima possibile nelle situazioni di sfollamento al fine di migliorare il livello di preparazione delle comunità d'accoglienza. Integrare i potenziali bisogni di lungo termine delle persone sfollate, ad esempio negli aspetti sanitari e abitativi, può migliorare lo sviluppo sostenibile delle comunità d'accoglienza e delle persone sfollate. Inoltre, i sistemi di protezione sociale possono accrescere l'empowerment delle persone sfollate e possono dare loro un sostegno di lungo termine nell'affrontare la loro fragilità cronica.

Il partenariato e la complementarità tra attori sono essenziali perché la nuova strategia dia i suoi frutti. La programmazione congiunta tra l'UE e gli Stati membri è un esercizio flessibile e un importante strumento per affrontare gli spostamenti forzati. La partecipazione dei governi locali è cruciale per garantire soluzioni nel lungo termine, poiché sono essi a stabilire le tempistiche e i luoghi degli interventi umanitari, i parametri per lo sviluppo di interventi di sviluppo e il quadro legale e politico in cui i rifugiati, gli sfollati interni ai paesi d'origine e le comunità di accoglienza interagiscono tra loro. Le diaspore possono dare il loro contributo sensibilizzando il pubblico e gli altri attori sulle crisi in corso e sostenendo finanziariamente la creazione di micro-imprese da parte delle persone sfollate e delle loro comunità d'accoglienza. Una maggiore cooperazione tra attori dell'aiuto umanitario e dell'aiuto allo sviluppo migliorerà l'efficienza e i risultati degli interventi riducendo, allo stesso tempo, la dipendenza dall'aiuto umanitario e massimizzando l'efficacia degli investimenti nello sviluppo.

Pubblicando la Comunicazione un mese prima del Vertice Umanitario Mondiale di Istanbul del maggio 2016, la Commissione europea ha voluto alimentare il dibattito globale sugli spostamenti forzati nel tentativo di influenzare gli orientamenti strategici globali. Il comunicato politico²⁸ firmato alla fine del Vertice riprende molte delle priorità dell'UE, compresi gli investimenti nella resilienza, un finanziamento efficiente ed efficace, il bisogno di prevenire e porre fine alle crisi, e la riduzione del gap tra approccio umanitario e azioni di aiuto allo sviluppo.

²⁷ ODI (2015), *Education in Emergencies and Protracted Crises: Toward a Strengthened Response*, Background Paper for Oslo Summit on education For Development, 6-7 July 2015, disponibile su <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9714.pdf>.

²⁸ Comunicato politico per il Vertice Umanitario Mondiale (23-24 maggio 2016), disponibile su <https://fr.scribd.com/doc/313373351/World-Humanitarian-Summit-Political-Communique>.

All'indomani del Vertice e in linea con quanto contenuto nella Comunicazione, l'UE ha lanciato un'iniziativa in supporto all'educazione dei bambini nelle aree di emergenza²⁹. L'aumento del budget dell'UE dedicato all'azione umanitaria dal 4% al 6% pone l'UE nettamente avanti rispetto alla media globale (2% del budget globale dedicato all'azione umanitaria). Questo contributo sosterrà l'accesso all'insegnamento formale e informale per i bambini nelle aree di conflitto e le loro comunità d'accoglienza, con particolare attenzione alle formazioni professionali e allo sviluppo delle competenze generali, alle attività ricreative e al supporto psicologico.

3.3 Il Piano d'azione UE sul rimpatrio

La Commissione europea ha stilato un Piano d'azione sul rimpatrio³⁰ nel settembre 2015 in seguito alle raccomandazioni del Consiglio europeo e nel quadro dell'Agenda europea sulla migrazione. L'Agenda sottolinea infatti che uno degli incentivi alla migrazione irregolare è la consapevolezza che il sistema europeo di rimpatrio dei migranti irregolari non è abbastanza efficace³¹. Di conseguenza, il Piano d'azione si preme di migliorare l'efficacia del sistema di rimpatrio dei migranti irregolari e di rafforzare la cooperazione con i paesi di origine e di transito.

Oltre ad affrontare gli aspetti procedurali dei rimpatri all'interno dell'UE (detenzione e alternative alla detenzione, riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio etc.) e le relazioni politiche con i paesi terzi (accordi di riammissione), alcune azioni del piano si occupano direttamente della creazione delle condizioni favorevoli nei paesi d'origine e di transito per un rimpatrio efficace dei migranti irregolari. L'idea è che poiché i rimpatri volontari rimangono l'opzione privilegiata nel caso della migrazione irregolare, l'UE dovrebbe accompagnare le misure di reintegrazione dei migranti irregolari al fine di consolidare la loro posizione nei paesi d'origine e scoraggiare ulteriori spostamenti irregolari.

Dal momento che gli Stati membri sono principalmente responsabili della concezione e dell'implementazione dei programmi di rimpatrio, l'UE contribuisce stanziando finanziamenti, sostenendo lo scambio di pratiche e facilitando la cooperazione operativa. L'UE fornisce agli Stati membri fondi diretti attraverso il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) e assistendoli nei loro programmi in collaborazione con i partner governativi e non governativi, come l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). L'UE sostiene inoltre lo European Reintegration Instrument Network (ERIN) che fornisce supporto in materia di reintegrazione dei migranti rimpatriati, in particolare nel campo sociale e dell'impiego. La Commissione europea monitorerà e valuterà attraverso lo European Migration Network (EMN) se le disparità tra i programmi di rimpatrio degli Stati membri portano al cosiddetto "return shopping", ovvero la pratica secondo cui i migranti scelgono di entrare nello Stato membro che offre i pacchetti di rimpatri più convenienti.

²⁹ Commissione europea, "EU boosts 2017 commitment to education for children in emergencies" [press release] disponibile su http://ec.europa.eu/echo/news/eu-boosts-2017-commitment-education-children-emergencies_en.

³⁰ Commissione europea, Comunicazione "Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio", 9 settembre 2015, COM(2015) 453 definitivo.

³¹ Il Piano d'azione si riferisce al fatto che "Nel 2014 meno del 40% dei migranti irregolari a cui era stato ingiunto di lasciare l'Unione sono effettivamente partiti" (p. 2).

I governi degli Stati d'origine e di transito giocano un ruolo attivo nell'implementazione del Piano d'azione. Non avrebbe senso, infatti, concludere e implementare accordi di riammissione se l'UE non fornisse il supporto necessario alla reintegrazione dei migranti irregolari. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero concentrarsi attentamente sui paesi di transito e sostenerli nel facilitare il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che transitano attraverso il loro territorio e assisterli nella conclusione di accordi di rimpatrio con i paesi terzi.

La Commissione ha pubblicato una versione aggiornata del Piano d'azione³² che trae alcune lezioni dall'anno precedente. Il "Piano d'azione rinnovato" sottolinea che nonostante le azioni previste siano state implementate o siano in corso di implementazione, l'impatto generale in materia di rimpatrio a livello europeo rimane limitato a causa di fattori interni ed esterni all'UE. Le azioni proposte nel piano rinnovato intendono migliorare il tasso di rimpatri.

Sulla reintegrazione, il piano rinnovato integra la versione precedente aggiungendo riferimenti al "return shopping" dal punto di vista dei paesi terzi. Le disparità tra le pratiche di reintegrazione dei diversi Stati membri possono non solo influenzare la destinazione scelta dai migranti irregolari, ma possono anche avere un impatto sul tasso di rimpatri nei paesi terzi, poiché i governi possono preferire i migranti rimpatriati dagli Stati membri che offrono i pacchetti più vantaggiosi. Risulta pertanto essenziale che le pratiche e i programmi di reintegrazione siano omogenei tra i vari Stati membri. A questo fine, la Commissione supporterà gli Stati membri attraverso il Gruppo di esperti sul rimpatrio dello European Migration Network (EMN – REG in inglese).

3.4 Il Quadro di partenariato con i paesi terzi

A un anno dall'adozione dell'Agenda sulla migrazione, la Commissione europea ha tratto conclusioni particolarmente critiche sulla sua implementazione. La Comunicazione "sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi"³³ evidenzia che gli Stati membri ospitano ancora milioni di rifugiati e migranti, e che l'instabilità in Libia sta intensificare il flusso di migranti irregolari.

Secondo la Comunicazione, il messaggio che le tematiche migratorie sono diventate un tema centrale nelle relazioni esterne dell'UE non è stato pienamente comunicato e compreso dai partner europei. Di conseguenza, l'UE dovrebbe integrare la migrazione in tutti i suoi partenariati con i paesi terzi, con un'attenzione particolare ai rimpatri e alle riammissioni. La Comunicazione propone un framework globale per questi partenariati potenziati. Nello specifico, "il fine ultimo del quadro di partenariato è un impegno coerente e modulato in base al quale l'Unione e gli Stati membri agiscano in modo coordinato mettendo insieme strumenti e leve per instaurare partenariati (patti) globali con i paesi terzi volti a

³² Commissione europea, Comunicazione "Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea – Un piano d'azione rinnovato", 2 marzo 2017, COM(2017) 200 definitivo.

³³ Commissione europea, Comunicazione "Sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione", 7 giugno 2016, COM(2016) 385 definitivo.

gestire meglio la migrazione nel pieno rispetto dei nostri obblighi in termini di assistenza umanitaria e diritti umani”³⁴.

Un gruppo di azioni nel breve termine si focalizza sulla gestione delle frontiere negli Stati terzi con l'intento di “consentire ai migranti e ai rifugiati di rimanere vicino a casa e di evitare viaggi pericolosi”, mentre un gruppo di azioni nel lungo termine affrontano le “cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati”³⁵ conformemente all'Agenda sulla migrazione. In particolare, l'UE si occuperà dei fattori politici, sociali, economici e ambientali che rappresentano le cause profonde degli spostamenti assicurando una sinergia tra le politiche, le iniziative e i processi e facilitando, tra le altre cose, gli investimenti economici, sociali e culturali degli attori pubblici e privati (ad esempio gli investimenti delle diaspore nei paesi d'origine).

La Comunicazione intende coprire un gran numero di partenariati tra l'UE e i paesi terzi. La Commissione ha tuttavia selezionato un gruppo di paesi di transito e di origine per implementare le attività pilota su un numero limitato di priorità (i cosiddetti “compacts”). I paesi selezionati sono la Giordania, il Libano, la Tunisia e la Libia per la finestra “Medioriente e Nord Africa”, la Nigeria, il Senegal, il Mali e il Niger per la finestra “Africa occidentale”, l'Etiopia per la finestra “Corno d'Africa”.

Durante lo scorso anno la Commissione ha pubblicato quattro relazioni intermedie sul Quadro di partenariato (ottobre 2016³⁶, dicembre 2016³⁷, marzo 2017³⁸ e giugno 2017³⁹) che forniscono una prospettiva evolutiva sull'implementazione della Comunicazione. Nonostante il focus iniziale si sia spostato dall'architettura del quadro di partenariato alla sua operazionalizzazione effettiva, il potenziale della Comunicazione non è stato ancora pienamente sfruttato a cause dello scarso collegamento con le altre politiche (migrazione legale, commercio, energia, agricoltura ed educazione) e al contributo limitato degli Stati membri al Fondo fiduciario. In ogni caso, la coordinazione tra gli Stati membri vis-à-vis dei paesi terzi è migliorata e il campo d'applicazione geografico si è allargato includendo i paesi prioritari e altri paesi d'origine e di transito chiave⁴⁰.

Oltre a fornire un quadro d'azione globale per l'UE e i suoi Stati membri, la Comunicazione ha il pregio di presentare una riflessione programmatica sulla gamma di possibili meccanismi di finanziamento che l'UE potrebbe istituire nel medio termine. Il documento spiega infatti che la Commissione europea sta considerando la creazione di “un ambizioso piano di investimenti esteri” che “affronti le cause profonde della migrazione, contribuendo nel

³⁴ Ibid., p. 6.

³⁵ Ibid.

³⁶ Commissione europea, Comunicazione “Prima relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, 18 ottobre 2016, COM(2016) 700 definitivo.

³⁷ Commissione europea, Comunicazione “Seconda relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, 14 dicembre 2016, COM(2016) 960 definitivo.

³⁸ Commissione europea, Comunicazione “Terza relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, 2 marzo 2017, COM(2017) 205 definitivo.

³⁹ Commissione europea, Comunicazione “Quarta relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, 13 giugno 2017, COM(2017) 350 definitivo.

⁴⁰ Secondo la Comunicazione, il Fondo fiduciario è uno strumento finanziario chiave nell'integrare la migrazione nei partenariati dell'UE coi paesi terzi.

contempo al conseguimento di altri obiettivi di sviluppo”⁴¹. La terza relazione intermedia fa anche riferimento ai negoziati in corso sul Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile che dovrebbero concludersi nella prima metà del 2017 e che completerebbero il Fondo fiduciario nel raggiungimento dei risultati previsti dall’Agenda sulla migrazione.

4. Iniziative recenti e sviluppi futuri

In occasione della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, la Commissione europea ha proposto la creazione di un Piano europeo per gli investimenti esterni (PIE) per accrescere gli investimenti in Africa e sostenerne lo sviluppo sostenibile⁴². La crescita economica dei paesi in via di sviluppo, compresi i paesi africani, ha raggiunto i livelli più bassi dal 2003 a causa di alcuni fattori quali la crisi finanziaria ed economica del 2008, l’instabilità e i conflitti. Questo ha condotto ad un aumento del livello di indebitamento generale e a una riduzione nell’accesso ai finanziamenti per investimenti fondamentali. A sua volta, questa situazione ha giocato un ruolo importante nell’aumento delle persone che sonoigrate dall’Africa e dal Vicinato europeo.

In risposta a queste sfide, la Commissione ha proposto il PIE facendone uno degli strumenti finanziari chiave nell’implementare il Quadro di partenariato con i paesi terzi. Il PIE si baserà su tre pilastri: 1) la mobilitazione degli investimenti attraverso un nuovo fondo di investimento e la sua garanzia; 2) un’assistenza tecnica nello sviluppare progetti solidi; 3) programmi di cooperazione e dialogo per migliorare la governance economica e l’ambiente per il business. Poiché la sola assistenza allo sviluppo tradizionale non può portare allo sviluppo sostenibile, il PIE mira a massimizzare l’uso dei fondi pubblici ponendosi come un catalizzatore di investimenti provenienti da un’ampia gamma di attori (istituzioni finanziarie, donatori, enti pubblici e settore privato). Allo stesso tempo, i partner UE assisteranno nello sviluppo di progetti economicamente e finanziariamente solidi per attirare investimenti e sosterranno le riforme e la governance economica degli Stati terzi. Le prime proiezioni stimano che il PIE potrebbe mobilitare 44 miliardi di euro partendo da 3,35 miliardi di euro ottenuti dal Fondo europeo di sviluppo e da altri fonti del budget europeo. Con i contributi degli Stati membri, il PIE potrebbe mobilitare un investimento totale di 88 miliardi di euro.

Il PIE si concentrerà sull’Africa e sul Vicinato europeo finanziando i settori socio-economici che partecipano allo sviluppo sostenibile degli Stati terzi. Questi includono il settore dell’energia, dell’acqua, dell’ambiente, dell’infrastruttura sociale, del capitale umano e del sostegno alle micro, piccole e medie imprese e della creazione di impiego.

Il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD in inglese) gioca un ruolo fondamentale nell’attivare il potenziale del PIE. Il Fondo rappresenterà infatti il principale strumento finanziario a sostegno del primo pilastro del PIE sulla mobilitazione degli investimenti. Più precisamente, permetterà finanziamenti addizionali permettendo la condivisione del rischio tra investitori privati, istituzioni finanziarie internazionali e banche di sviluppo.

⁴¹ Vedi nota 34.

⁴² Commissione europea, Comunicazione “Potenziare gli investimenti per la crescita e l’occupazione: verso il piano europeo per gli investimenti esterni, 14 settembre 2016, COM(2016) 581 definitivo.

Il PIE e il Fondo sono attualmente al centro di negoziazioni tra i co-legislatori europei; il Parlamento e il Consiglio. Il Parlamento ha messo in luce vari punti critici nella proposta della Commissione, in particolare il rischio che gli investimenti privati si sostituiscano all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) come strumento chiave per combattere la povertà nei paesi in via di sviluppo, o che entrambi gli strumenti finanziari finiscano con l'essere usati puramente per scopi di controllo dei flussi migratori. Una questione istituzionale in discussione è il ruolo della Banca europea per gli investimenti. In particolare, la Banca ha giocato un ruolo fondamentale nel Piano di investimenti per l'Europa che ha ampiamente ispirato il PIE, ma non ha ricevuto un chiaro mandato per operare al di fuori dell'UE. La Commissione ha richiesto alle due istituzioni di raggiungere un consenso sulla bozza finale il prima possibile in modo tale che il PIE e il Fondo siano operativi entro il Vertice UE-Africa che si terrà nell'autunno 2017.

Dal momento dell'adozione dell'Agenda sulla migrazione nel 2015, l'UE ha fatto molti passi avanti nel riformulare le migrazioni su scala globale. Il dibattito iniziale sul *Global Approach to Migration and Mobility* si è protratto per molti anni e ha condotto a un approccio più olistico che ora comprende varie politiche pubbliche, l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo, una logica a breve termine e una logica e lungo termine, investimenti pubblici e privati, i rimpatri e la reintegrazione. Quest'evoluzione non solo mostra come l'UE abbia tentato di rispondere alle crisi esterne ed interne (la crisi finanziaria ed economica, la cosiddetta "crisi migratoria" e l'instabilità globale), ma ha anche mostrato l'allineamento dell'UE agli orientamenti internazionali, come l'adozione del 2030 UN Agenda for Sustainable Development.

Viceversa, il modo in cui l'UE percepisce la migrazione attraverso la propria azione esterna può influenzare i processi e gli orientamenti di molti attori. L'imminente Vertice UE-Africa che si terrà ad Abidjan (Costa d'Avorio) nel novembre 2017 e le discussioni sul partenariato post-Cotonou tra l'UE e i paesi ACP⁴³ entro il 2020 determineranno come i due continenti si percepiscono e interagiscono tra di loro su vari temi, compresa la migrazione. È lecito aspettarsi che l'UE promuova il suo acquis recente in materia di migrazione e sviluppo per tutto il dibattito e che ciò rafforzi o metta in discussione lo status quo.

Conclusioni

A partire dagli anni 2000, l'UE ha progressivamente integrato la migrazione nelle sue politiche estere, compreso l'aiuto allo sviluppo. Dal momento che la migrazione resta l'espedito più veloce per produrre e trasferire benessere, l'UE ha interiorizzato il legame tra migrazioni e sviluppo cercando di massimizzare l'impatto positivo delle migrazioni sullo sviluppo. Il contesto geopolitico e storico ha influenzato la percezione delle migrazioni e le risposte politiche date nel tempo. Le grandi sfide alle quali la cooperazione tra UE e Africa fa fronte, come l'importante crescita demografica e un'instabilità politica, sociale ambientale diffusa in Africa hanno portato l'UE a ripensare il proprio approccio alle migrazioni per rafforzare il legame tra dimensione interna e esterna e tra migrazioni e sviluppo.

⁴³ Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

Il legame tra migrazioni e sviluppo era già presente nel dibattito politico ben prima dell'Agenda sulla migrazione del 2015. L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (2005), la Comunicazione della Commissione europea "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo" e il Programma di cambiamento (2011) riconoscevano già il valore aggiunto delle migrazioni, in particolare delle migrazioni sud-sud, sulla crescita sostenibile e lo sviluppo umano dei paesi d'origine. Di conseguenza, questi documenti raccomandavano di affiancare alla facilitazione dei trasferimenti di denaro dei migranti un solido rafforzamento di capacità e un'assistenza in materia di policy nei paesi terzi nelle politiche dell'educazione, della salute, della casa e del lavoro.

È tuttavia l'Agenda europea sulla migrazione (2015) a rendere le "cause profonde delle migrazioni" uno dei pilastri dell'azione esterna dell'UE focalizzandosi in larga misura sullo sviluppo dei paesi di origine e di transito. Poiché l'instabilità, la povertà, il persistere dell'insicurezza alimentare e la mancanza di servizi di base sono principalmente responsabili delle migrazioni irregolari, l'UE dovrebbe unire alle azioni interne volte a salvare vite e a combattere la tratta di esseri umani un partenariato rafforzato con i paesi d'origine e di transito al fine di affrontare la migrazione a monte e prevenire viaggi pericolosi.

Il Summit della Valletta (2015) ha completato l'Agenda sulla migrazione stabilendo un Piano d'azione contenente sedici azioni concrete da implementare in Africa. Le attività proposte nei paesi d'origine e di transito pilota in Africa orientale, occidentale e settentrionale rispondono alle sfide specifiche di ciascuna regione e mirano a rafforzare le attività generatrici di reddito, a facilitare gli investimenti privati, a rispondere ai bisogni in materia di sviluppo degli sfollati di lungo termine e delle loro comunità d'accoglienza, e a dare un sostegno ai rimpatri e alle riammissioni.

Il Fondo Fiduciario Europeo d'Emergenza per l'Africa, presentato al Summit della Valletta, sostiene 118 programmi in tutta l'Africa con 1,8 miliardi di fondi diretti volti ad affrontare le crisi, contribuire a una migliore gestione della migrazione e ad affrontare le crisi profonde della destabilizzazione, delle migrazioni irregolari e degli spostamenti forzati. Tre gruppi di progetti regionali (Africa occidentale, Corno d'Africa e Africa settentrionale) si focalizzano sulla resilienza, sulle pari opportunità economiche, sulla sicurezza, sullo sviluppo e sui diritti umani. I beneficiari sono i rifugiati, gli sfollati interni agli Stati in conflitto, i migranti rimpatriati e le loro comunità d'accoglienza, le persone vulnerabili ed altri gruppi di persone emarginate.

Attraverso la Comunicazione sugli sfollamenti forzati e lo sviluppo (2016), la Commissione ha rafforzato il legame tra la risposta alle crisi nel breve e nel lungo termine e tra l'aiuto umanitario e i programmi di sviluppo. Poiché gli spostamenti forzati di solito si protraggono per molto tempo, gli spostamenti secondari dei rifugiati e degli sfollati interni agli Stati in conflitto rappresentano un fallimento collettivo nel rispondere ai loro bisogni di medio e lungo termine. La Comunicazione propone di affiancare all'aiuto umanitario attività più incentrate sullo sviluppo nei campi delle politiche abitative, della sanità, della previdenza sociale, dell'educazione e dell'impiego che mirino a costruire la resilienza dei rifugiati e delle persone sfollate anche oltre la fine della crisi.

La Piano d'azione UE sul rimpatrio (2015) parte dall'idea che uno degli incentivi alla migrazione irregolare è la consapevolezza che il sistema europeo di rimpatrio dei migranti

irregolari non è sufficientemente efficace. Il Piano rafforza pertanto aspetti procedurali vis-à-vis degli Stati terzi e supporta al contempo programmi di reintegrazione al fine di consolidare la posizione dei migranti rimpatriati nei paesi d'origine e scoraggiare nuovi spostamenti irregolari. Poiché gli Stati membri sono principalmente responsabili delle misure di reintegrazione, la Commissione raccomanda che gli standard siano omogenei al fine di evitare il cosiddetto "return shopping", una pratica secondo la quale i migranti e i paesi d'origine accettano rispettivamente di migrare verso e di ricevere persone riammesse dai paesi che offrono i migliori pacchetti di reintegrazione.

In risposta ai livelli sempre alti di migranti irregolari, la Commissione ha ritenuto che il ruolo centrale ricoperto dalle migrazioni nell'azione esterna dell'UE non fosse stato comunicato appropriatamente e pienamente compreso dai partner. Di conseguenza, la Commissione ha integrato la migrazione in tutti i partenariati bilaterali dell'UE attraverso il Quadro di partenariato con i paesi terzi. Da un lato il Quadro si focalizza sui sistemi di gestione delle frontiere dei paesi terzi al fine di evitare che i migranti e i rifugiati intraprendano viaggi pericolosi. Dall'altro lato affronta le cause profonde delle migrazioni irregolari e degli spostamenti forzati, in particolare i fattori politici, sociali, economici e ambientali.

A oltre due anni dal lancio dell'Agenda sulla migrazione, l'UE ha implementato quasi tutte le iniziative su cui si era impegnata. Il Piano europeo per gli investimenti esterni e il suo braccio finanziario, il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile, sono attualmente in corso di negoziazione tra il Consiglio e il Parlamento europeo e dovrebbero fornire finanziamenti aggiuntivi per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda. In particolare, mobilitando gli investimenti pubblici e privati, massimizzando l'uso dei fondi pubblici e promuovendo lo sviluppo sostenibile, questi due strumenti darebbero agli africani meno ragioni per cui partire verso l'Europa. Assieme alle altre iniziative lanciate nei due anni scorsi, questi due strumenti saranno fondamentali nei prossimi negoziati (per esempio il Vertice UE-Africa e le discussioni sul partenariato post-Cotonou tra l'UE e i paesi ACP) e influenzeranno il modo in cui l'Africa e l'UE si percepiranno e coopereranno su un gran numero di sfide comuni, compresa la migrazione.

Bibliografia

- Action Plan, Valletta Summit (11-12 November 2015), disponibile su http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/internationalsummit/2015/11/ACTION_PLAN_EN.pdf.
- Comunicato politico per il Vertice Umanitario Mondiale (23-24 maggio 2016), disponibile su <https://fr.scribd.com/doc/313373351/World-Humanitarian-Summit-PoliticalCommunique>.
- European Political Strategy Centre (2015), *The EU and Africa: Valletta and Beyond*, European Commission, Brussels.
- IDCM (2015), *Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*, disponibile su <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>.
- Jean-Claude Juncker (2014), *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change* (Political Guidelines), Strasbourg.

- ODI (2015), *Education in Emergencies and Protracted Crises: Toward a Strengthened Response*, Background Paper for Oslo Summit on education For Development, 6-7 July 2015, disponibile su <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9714.pdf>.
- Political Declaration, Valletta Summit (11-12 November 2015), disponibile su [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/FINAL_DECL_EN-\(2\)_pdf](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/FINAL_DECL_EN-(2)_pdf).
- UN General Assembly (2017) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York.
- UNHCR (2011) *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action*, New York, p. 186.
- UNHCR (2015) *World at War: Global Trends, Forced Displacement in 2014*, New York

Legislazione europea

- Commissione europea, Comunicazione “Vivere in dignità: dalla dipendenza dagli aiuti all’autonomia”, 24 aprile 2016, COM(2016) 234 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità”, 18 novembre 2011, COM(2011) 743 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “Massimizzare l’incidenza della migrazione sullo sviluppo”, 21 maggio 2013, COM(2013) 292 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “Per una politica dei rimpatri più efficace nell’Unione Europea – Un piano d’azione rinnovato”, 2 marzo 2017, COM(2017) 200 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “Piano d’azione dell’UE sul rimpatrio”, 9 settembre 2015, COM(2015) 453 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “Potenziare gli investimenti per la crescita e l’occupazione: verso il piano europeo per gli investimenti esterni”, 14 settembre 2016, COM(2016) 581 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “Potenziare l’impatto della politica di sviluppo dell’Unione europea: un programma di cambiamento”, 13 ottobre 2011, COM(2011) 637 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “Prima relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione”, 18 ottobre 2016, COM(2016) 700 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “Quarta relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione”, 13 giugno 2017, COM(2017) 350 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “Seconda relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione”, 14 dicembre 2016, COM(2016) 960 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “Sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione”, 7 giugno 2016, COM(2016) 385 definitivo.
- Commissione europea, Comunicazione “Terza relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione”, 2 marzo 2017, COM(2017) 205 definitivo.
- Commissione europea, Decisione “The establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa”, 20 ottobre 2015, C(2015) 7293 definitivo (in inglese).

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio “relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 2002/65/CE, 2013/36/UE e 2009/110/CE e che abroga la direttiva 2007/64/CE, COM(2013) 547 definitivo.

Comunicati stampa e siti internet

Commissione Europea (2017) EU Emergency Trust Fund for Africa, Fact Sheet, disponibile su https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eu-emergency-trust-fund-africa-2017-update-0606_en.pdf.

Commissione europea, EU boosts 2017 commitment to education for children in emergencies [press re-lease] disponibile su http://ec.europa.eu/echo/news/eu-boosts-2017-commitment-education-children-emergencies_en.

Commissione europea, Gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto: un’agenda europea sulla migrazione [comunicato stampa] disponibile su http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_it.htm

Commissione europea, The EU Emergency Trust Fund for Africa delivered its first package of actions to address the root causes of irregular migration and forced displacement [comunicato stampa] disponibile su http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6338_en.htm.

Commissione europea, The EU has announced new actions to respond to the El Niño and food security crisis in the Horn of Africa [comunicato stampa] disponibile su http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3536_en.htm.

EU Emergency Trust Fund, North of Africa Window, disponibile su https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/north-africa_en.

EU Emergency Trust Fund, Sahel region and Lake Chad area Window, disponibile su https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/sahel-region-and-lake-chad-area_en.



Fondazione ISMU è un ente scientifico indipendente, fondato nel 1992, che realizza studi, ricerche e iniziative, fornisce consulenza e svolge attività di formazione relativamente alle società multietniche e multiculturali con particolare riguardo al tema delle migrazioni internazionali.

Collabora con organizzazioni e istituzioni nazionali, europee e internazionali, nel settore pubblico e in quello privato. È parte delle principali reti accademiche italiane e straniere .

Ha un proprio Centro di documentazione (CEDOC) aperto al pubblico che, nel corso degli anni, ha costruito una collezione completa di volumi, periodici e materiale audio-visivo sui temi delle migrazioni e della cultura dell'integrazione.

www.ismu.org

Fondazione ISMU- Iniziative e Studi sulla Multietnicità
Via Copernico 1, 20125 Milano
ismu@ismu.org
Tel. +39 2 67877927
Fax +39 2 67877979