

Partnership o condizionalità dell'aiuto?

**Rapporto di monitoraggio
sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa
e i Migration Compact dell'Unione Europea**

Novembre 2017

Sommario

Executive Summary	4
Introduzione	7
Metodologia	11
1) I dati e i loro limiti	11
2) Perché Libia, Etiopia e Niger? I criteri di selezione dei casi studio	12
La governance dell'EUTF	15
Libia	17
1) Il Partnership Framework con la Libia: che tipo di partnership?.....	17
2) L'EUTF in Libia: dal focus umanitario alle misure di sicurezza	20
3) Il fondo EUTF in Libia: una chiara mancanza di rispetto dei principi fondamentali dell'efficacia degli aiuti.....	22
4) Le conseguenze delle politiche migratorie europee in Libia	24
Niger	27
1) Il Partnership Framework con il Niger: che tipo di partnership?	27
2) L'EUTF in Niger: focus sulla gestione e controllo delle migrazioni, e sulle alternative alla tratta e i ritorni	30
3) L'EUTF in Niger: importanti limiti nell'adempiere ai principi chiave dell'efficacia degli aiuti	32
4) Le conseguenze delle politiche migratorie europee in Niger.....	33
Etiopia	37
1) Il Partnership Framework con l'Etiopia: che tipo di partnership?	37
2) L'EUTF in Etiopia: il focus sulla protezione e le cause della migrazione illegale e degli sfollamenti forzati.....	39
3) L'EUTF in Etiopia: parzialmente in linea con i principi di efficacia degli aiuti	40
4) Le conseguenze delle politiche migratorie europee in Etiopia	41
Conclusioni	43
Raccomandazioni	45

Ricerca coordinata da Andrea Stocchiero (Focsiv e Coordinatore Area di Lavoro Migrazione di Concord Italia), Francesca Minniti (Concord Europe) e Giulia De Ponte (Amref Health Africa/CINI e Coordinatrice Area di Lavoro Migrazione Concord Italia).

Supervisione a cura di Concord Europe e del Coordinamento Italiano NGO Internazionali (CINI).

Redazione a cura di Olivia de Guerry

Interviste Libia a cura di Nancy Porsia, giornalista. Interviste Niger a cura di Giacomo Zandonini, giornalista.

Interviste Etiopia a cura di Andrea Stocchiero

Traduzione a cura di Valentina Neri.

Si ringraziano per i preziosi contributi: Francesco Petrelli (Concord Italia), Antonio Raimondi (CINI), Livia Zoli e Fabrizio Coresi (Action Aid), Chiara Marioni (Cospe) e Margherita Dametti (Coopi) e le numerose persone che hanno contribuito con informazioni e riflessioni.

EXECUTIVE SUMMARY

L'aumento significativo dei rifugiati e dei migranti arrivati in Europa nel 2015 e nel 2016 ha innescato nell'Unione Europea (UE) un'ampia crisi politica incentrata su come affrontare tale fenomeno. L'UE ha risposto alla crisi con l'adozione nel 2015 di un'Agenda Europea sulle Migrazioni, atta a promuovere una risposta ad ampio spettro per gestire tutti gli aspetti delle migrazioni. A giugno 2016 l'UE ha inoltre adottato il New Partnership Framework (o Migration Compact), che chiede l'applicazione di condizionalità positive e negative nella cooperazione con i Paesi terzi nel campo delle migrazioni, e che rafforza l'esternalizzazione delle politiche migratorie dell'UE.

Lanciato nel novembre 2015 a La Valletta e presentato come uno strumento innovativo che permette una risposta più flessibile alle sfide poste dalla migrazione irregolare, il Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa (EU Emergency Trust Fund - EUTF) è il principale strumento finanziario dell'UE per operare con i partner africani nel campo delle migrazioni. L'EUTF è quasi esclusivamente finanziato (90%) con l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, soprattutto tramite l'uso del Fondo Europeo di Sviluppo (EDF), pertanto la sua implementazione è sottoposta ai principi dell'efficacia dello sviluppo.

Attraverso i casi studio di tre Paesi – Libia, Niger ed Etiopia – il presente rapporto analizza le priorità delle partnership dell'UE con i Paesi Africani nel campo delle migrazioni e le possibili conseguenze per lo sviluppo locale. Inoltre esamina il ruolo dell'EUTF e indaga se questo Fondo sia utilizzato per deviare gli aiuti allo sviluppo verso il raggiungimento di obiettivi di sicurezza legati al controllo delle migrazioni.

Riguardo al caso studio sulla Libia, questo report rivela una partnership squilibrata, che si è recentemente incentrata su attività di capacitybuilding a supporto delle fragili istituzioni libiche per arginare i flussi irregolari, mettendo a rischio i diritti umani dei migranti (grafico 1). A causa della situazione precaria esistente in questo paese, i progetti EUTF hanno molta difficoltà a mantenersi in linea con i principi dell'efficacia dell'aiuto allo sviluppo. Il rapporto in conclusione suggerisce che l'UE ripensi sostanzialmente la propria strategia migratoria in Libia, assicurandosi che non vengano alimentate violazioni dei diritti umani e che tale strategia contribuisca alla costruzione della pace e alla stabilità del Paese nel lungo termine, così come alla protezione dei soggetti in difficoltà.

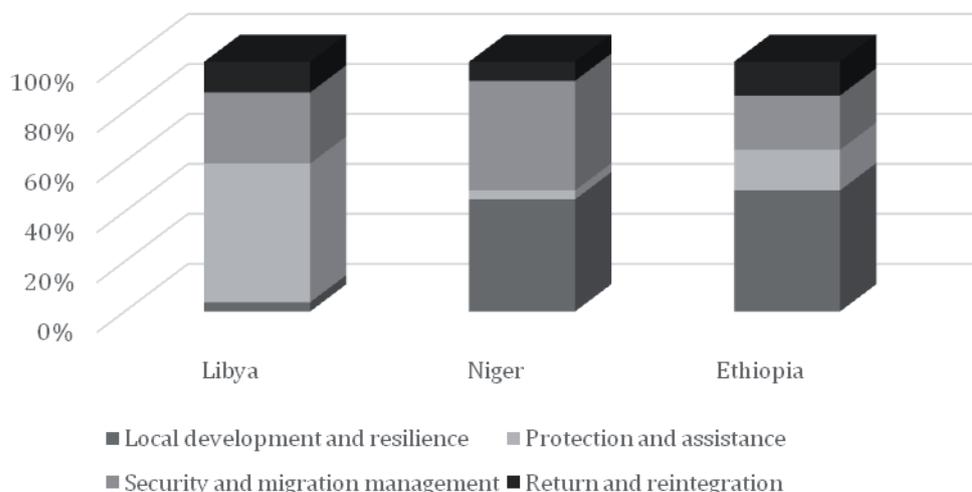
Per quanto riguarda il Niger, il rapporto evidenzia nuovamente una partnership squilibrata a causa delle condizionalità legate al controllo del fenomeno migratorio, alla lotta alla tratta e al traffico di esseri umani. Quasi la metà dei finanziamenti EUTF sono allocati alle autorità locali per ridurre il transito dei migranti. I progetti rimanenti realizzano attività di sviluppo e di protezione (grafico 1), ma tali progetti, a detta degli attori locali, hanno un impatto limitato. Le procedure di selezione e monitoraggio non sono trasparenti e i processi di valutazione sono privi di coerenza. I progetti non prendono sufficientemente in considerazione le collusioni esistenti tra le reti della tratta di esseri umani e il sistema governativo, così favorendo la pratica della corruzione e mettendo in

.....
1 I progetti dell'EUTF sono stati riclassificati nel grafico in 4 categorie a seconda del loro scopo principale.

pericolo i diritti umani dei migranti. Il rapporto in conclusione sostiene che in Niger la programmazione dell'EUTF e nel complesso la strategia del Migration Compact dovrebbe essere reindirizzata per migliorarne l'efficacia, per contribuire a rendere più trasparente la governance — mobilitando e rafforzando le organizzazioni della società civile (OSC) —, per offrire maggiori e migliori alternative economiche al traffico dei migranti, e per massimizzare i benefici della migrazione legaleregionale, creando corridoi sicuri verso l'Europa e proteggendo i soggetti in difficoltà.

Rispetto al caso studio sull'Etiopia, il rapporto svela una partnership generalmente condizionata al raggiungimento di un obiettivo prioritario: migliorare la cooperazione nel campo dei ritorni e delle riammissioni. D'altra parte, contrariamente ai due precedenti casi studio, i progetti EUTF in Etiopia si focalizzano sulle misure di sviluppo e protezione (grafico 1), e sono parzialmente in linea con i principi dell'aiuto allo sviluppo. Questo potrebbe però cambiare nel futuro: l'EUTF potrebbe essere usato come leva per raggiungere l'obiettivo di aumentare il numero dei ritorni e delle riammissioni, oppure potrebbe riguardare in maniera crescente le misure di sicurezza.

Grafico 1 - Distribuzione dell'EUTF per categorie nei paesi chiave (% del finanziamento)



Il rapporto in conclusione ha rilevato come l'EUTF sia uno strumento politico sempre più focalizzato nei paesi chiave su progetti che propongono soluzioni rapide, mirate ad arginare i flussi migratori verso l'Europa. Tale strategia, però, non può avere successo dal momento che far fronte alle cause delle migrazioni forzate richiede un approccio di lungo termine, coerente e sostenibile, oltre che rispettoso dei diritti umani e dei principi base dell'aiuto allo sviluppo.

Di conseguenza, il rapporto suggerisce diverse raccomandazioni per i tre paesi analizzati ma che hanno validità generale per la gestione dell'EUTF e la strategia dei Migration

Compact, in particolare:

- **Promuovere partnership con i Paesi africani fondate sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo, prive di condizionalità collegate al controllo delle migrazioni ma che promuovano invece attivamente la tutela dei diritti umani, e in grado di offrire reali alternative alla migrazione irregolare tramite percorsi legali.**
- **Ideare una strategia coerente che approfondisca il nesso tra migrazione e sviluppo, che sia basata sui bisogni locali, e chiarisca la relazione di continuità tra strumenti di breve e lungo termine, tra sicurezza, interventi umanitari e per lo sviluppo, avendo il rispetto dei diritti umani quale pilastro fondamentale.**
- **Impedire la deviazione dei fondi e ridirezionarli verso gli obiettivi dell'aiuto allo sviluppo.**
- **Assicurarsi che i progetti EUTF siano in linea con i principi dell'efficacia dello sviluppo.**
- **Assicurarsi che i fondi UE non favoriscano violazioni dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati.**
- **Dare protagonismo alla società civile locale affinché possa partecipare alla definizione e realizzazione di progetti che rispondano agli effettivi bisogni locali.**
- **Riformare la governance generale del EUTF in direzione di una maggiore partecipazione, trasparenza e scrutinio pubblico.**

INTRODUZIONE

Nel 2015 oltre un milione di migranti e rifugiati hanno attraversato il Mediterraneo diretti verso l'Europa e in migliaia sono morti cercando di raggiungere le rive europee. Questo fenomeno ha suscitato una crisi politica all'interno dell'UE, poiché non vi è stata solidarietà interna tra gli Stati membri nel far fronte all'aumento del numero di richiedenti asilo. Nel 2016, oltre 350mila nuovi migranti sono arrivati attraverso il Mar Mediterraneo e il numero di morti sulle rotte migratorie è aumentato ulteriormente². Nello stesso anno, più di 100mila bambini sono arrivati nell'UE, di cui oltre un terzo non accompagnati o separati dalle loro famiglie³. Con il referendum britannico e una serie di elezioni chiave in tutta l'UE (come nei Paesi Bassi, in Francia e in Germania, prossimamente in Italia), le questioni della sicurezza e della sovranità sono diventate centrali nella politica nazionale, con un numero sempre maggiore di dibattiti a sostegno di politiche restrittive sull'immigrazione.

Secondo un sondaggio condotto da Eurobarometro nel 2016, i cittadini europei sostenevano con forza un maggiore coinvolgimento dell'UE nei problemi migratori (74%). La maggioranza dei cittadini dell'UE (56%) ha dichiarato inoltre di percepire l'immigrazione come negativa e una grande maggioranza (86%) ha ritenuto che dovrebbero essere adottate ulteriori misure per combattere l'immigrazione irregolare proveniente dall'esterno dell'UE⁴. In un tale contesto, l'Unione Europea ha ritenuto di dover agire e sono così state introdotte diverse iniziative e nuovi strumenti. Nel maggio 2015, la Commissione Europea ha lanciato la European Agenda on Migration per promuovere un approccio globale alla gestione delle migrazioni, che includesse politiche interne ed esterne, nonché misure a breve termine (di sicurezza e umanitarie) e a lungo termine (sviluppo). L'Agenda identifica quattro livelli d'azione: (1) ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, (2) rafforzare il controllo delle frontiere esterne, (3) rafforzare la politica comune in materia di asilo e (4) elaborare una nuova politica in materia di migrazione legale⁵. Fin dall'inizio, le misure intraprese nell'ambito dell'Agenda hanno dato priorità ai primi due obiettivi, relativi alla dimensione esterna delle politiche migratorie dell'UE. Rispondendo ad un'emergenza politica all'interno dell'UE, inoltre, almeno inizialmente sono state favorite misure di sicurezza di rapido impatto per contrastare i flussi irregolari, rafforzando i confini europei e l'Agenzia europea per la protezione delle frontiere e delle coste (Frontex), lanciando una nuova Politica Comune in materia di Sicurezza e di Difesa (Common Security and Defence Policy – CSDP), coinvolgendo Europol, ecc.

Seguendo i piani di esternalizzazione previsti dall'Agenda, i leader africani e UE si sono riuniti nel novembre del 2015 a Malta e hanno adottato il Valletta Action Plan che definisce cinque settori prioritari di cooperazione: (1) combattere le cause profonde della

.....
² Secondo i dati UNHCR, almeno 5096 migranti sono morti nel Mediterraneo nel 2016, comparati ai 3777 morti nel 2015, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

³ UNICEF, *Children on the move in Italy and Greece Report, June 2017*, <https://reliefweb.int/report/italy-children-move-italy-and-greece-report-june-2017>

⁴ Standard Eurobarometer 86, Report, Europeans' opinion of the European Union's priorities, 2016, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>

⁵ European Commission (EC), A European Agenda on Migration, May 2015, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/european-agenda-migration_en

migrazione irregolare e potenziare i vantaggi della migrazione legale; (2) promuovere la migrazione e la mobilità legali; 3) rafforzare le politiche di protezione e di asilo; (4) combattere la tratta di esseri umani e il traffico di migranti; (5) rafforzare la cooperazione per facilitare i ritorni e il reinserimento degli immigrati irregolari⁶. Nel giugno 2016, l'Unione Europea ha inoltre adottato il New Partnership Framework⁷ (o anche Migration Compact) per accelerare l'attuazione del Valletta Action Plan in alcuni Paesi di origine e di transito identificati come prioritari. Nell'ambito di tale quadro, sono stati elaborati i cosiddetti "Compact"⁸ da stipulare con i Paesi terzi, pacchetti in cui tutte le politiche dell'UE (di vicinato, di sviluppo, di commercio, di istruzione) convergono verso una gestione sostenibile dei flussi migratori⁹. Inoltre, *"un mix di incentivi positivi e negativi [sono stati] aggiunti [...] per premiare quei Paesi disposti a cooperare efficacemente con l'UE per la gestione delle migrazioni e per garantire che ci siano conseguenze per quelli che si rifiutano"*¹⁰. Mentre la Commissione europea ha introdotto un tipo di condizionalità basato sui principi del *'more for more'* e del *'less for less'* (più sostegno per i paesi che più si impegnano nel controllo dei flussi, e meno sostegno in caso di mancanza di progresso), il Consiglio Europeo ha sottolineato che *"la cooperazione sui temi delle riammissioni e dei rimpatri rappresenta il test chiave delle partnership"*¹¹.

Nel marzo del 2016 la conclusione del controverso¹² accordo EU-Turchia¹³ ha di fatto chiuso la "rotta balcanica" portando l'UE a spostare la propria attenzione sulla "rotta del Mediterraneo centrale". Dato l'aumento del numero di migranti arrivati in Europa nel 2016 attraverso questa rotta, l'UE ha deciso di intraprendere ulteriori azioni. Nel gennaio e febbraio 2017, la Comunicazione congiunta sulla rotta del Mediterraneo Centrale¹⁴ e la Dichiarazione di Malta¹⁵ hanno sottolineato l'intenzione di varare ulteriori misure operative di capacity building per la gestione delle frontiere nei Paesi interessati, in particolare in Libia.

Presentato in occasione del Summit della Valletta nel novembre del 2015, il Fondo

6 European Council, Valletta summit on migration, 11-12 November 2015, action plan, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>

7 EC, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, June 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf

8 I Compact non sono accordi legalmente definiti. Consistono in pacchetti di misure che differiscono sensibilmente da Paese a Paese, e che non sono correlati alle attuali negoziazioni delle Nazioni Unite sul Global Compact su migrazioni e rifugiati.

9 EC, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, June 2016, vedi link sopra indicato. Gli aiuti umanitari non sono formalmente esclusi da questo approccio ma il testo precisa che nessuna condizionalità può essere imposta ai bisogni di protezione, secondo i principi dell'aiuto umanitario. Di fatto, ciò esclude l'utilizzo dell'assistenza umanitaria in un quadro partenariale che integra incentivi positive e negative.

10 *Ibid*

11 European Council conclusions, 28 June 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>

12 Per avere una panoramica sull'EU-Turkey Statement sui diritti dei migranti si veda per esempio: *The Reality of The Eu-Turkey Statement*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/54850>

13 European Council, EU-Turkey Statement, 18 March 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/eu-turkey-statement/>

14 EC, *Migration on the Central Mediterranean route: Managing flows, saving lives*, January 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2017%3A4%3AFIN>

15 European Council, *Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route*, February 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

fiduciario di emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa (EUTF)¹⁶ è il principale strumento finanziario a testimonianza dell'interesse dell'UE verso i paesi africani di origine e di transito delle migrazioni. È stato progettato per mobilitare varie fonti di finanziamento dell'UE¹⁷ e per ricevere contributi da parte degli Stati membri dell'UE e di altri donatori, in modo da consentire una risposta collettiva alle situazioni di emergenza e post emergenza¹⁸. Il suo scopo è quello di *“affrontare la disorganizzazione e la frammentazione delle risposte della comunità internazionale e[...] di creare una nuova forma di cooperazione e di assistenza europea che possa assicurare [...] risposte veloci e risultati concreti sul campo”*¹⁹. Con un iniziale budget di 2.5 miliardi di euro, l'EUTF copre tre regioni: la regione del Sahel/Lago Ciad, la regione del Corno d'Africa e quella del Nord Africa. In linea con l'Agenda for Migration, ha cinque aree principali di intervento: (1) potenziare i benefici della migrazione, (2) migrazione legale e mobilità, (3) protezione e asilo, (4) prevenzione e lotta contro la migrazione irregolare, la tratta dei migranti e il traffico di esseri umani e (5) il ritorno, la riammissione e il reinserimento. Ha poi altri quattro obiettivi: 1) aumentare le opportunità economiche e di occupazione, 2) rafforzare la resilienza delle comunità, in particolare di quelle più vulnerabili, 3) migliorare la gestione dei flussi migratori nei Paesi di origine, di transito e di destinazione, e 4) migliorare la governance e la prevenzione dei conflitti. A fine settembre 2017, l'EUTF aveva approvato 118 progetti per un totale di poco meno di 2 miliardi di euro.

Circa l'82% per cento dei fondi dell'EUTF deriva dal Fondo Europeo di Sviluppo (European Development Fund, EDF)²⁰, uno strumento istituito per affrontare sfide di sviluppo strutturali nei Paesi partner. La Commissione considera l'EUTF uno “strumento di sviluppo”, sottolineando comunque che il suo obiettivo è quello di “sostenere i Paesi africani più fragili e colpiti” per affrontare “le cause profonde della destabilizzazione, dello sfollamento e della migrazione irregolare, promuovendo opportunità economiche e di uguaglianza, sicurezza e sviluppo”²¹. Mentre la politica di sviluppo dell'Unione Europea è sempre più considerata troppo rigida e frammentaria, l'EUTF si propone come uno strumento d'emergenza innovativo, che consente una risposta più flessibile e rapida alle sfide poste dalla migrazione mista proveniente dai Paesi terzi. L'EUTF è dunque diventato uno strumento ibrido, con due principali aree di attenzione: (1) il tradizionale aiuto allo sviluppo e (2) la gestione della sicurezza, dei flussi migratori e delle frontiere.

Poiché la maggior parte dei finanziamenti dell'EUTF proviene dall'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) dell'UE, il presente rapporto si interroga sul rischio che il Fondo fiduciario possa essere impiegato come strumento per deviare gli aiuti verso il raggiungimento di obiettivi non più collegati allo sviluppo dei paesi partner, ma piuttosto mirati ad arginare

16 EC decision, October 2015, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf

17 Il Fondo EUTF riunisce finanziamenti dall'European Development Fund (EDF), l'European Neighbourhood Instrument (ENI), il Development Cooperation Instrument (DCI), così come dall'EU Humanitarian Aid and Civil Protection (DG ECHO) e il DG Migration and Home Affairs (DG HOME), più i contributi dei paesi membri.

18 EC, *Agreement establishing the EUTF and its internal rule*, November 2015, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/constitutive-agreement-annexe-2015-7293-20151020_en.pdf

19 *Ibid*

20 Il calcolo è stato fatto sulla base dei dati di ottobre 2017 sulle fonti di finanziamento e sui contributi dei donatori disponibili nel sito web del EUTF.

21 Europeaid, https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en

i flussi migratori. Si teme che ciò possa compromettere l'efficacia degli aiuti²² e avere importanti conseguenze (in termini di sviluppo, diritti umani, governance, sicurezza, ecc.) nei Paesi partner. L'EUTF potrebbe inoltre stabilire un precedente che potrebbe portare ad una maggiore distorsione degli aiuti allo sviluppo in futuro²³. In tale contesto, questo rapporto valuterà criticamente l'utilizzo dei finanziamenti dell'EUTF. Come sottolineato in precedenza, nel presente rapporto si è tenuto conto del fatto che l'EUTF raccoglie molteplici fonti di finanziamento e quindi che il suo utilizzo non è di fatto limitato ai programmi di sviluppo. Lo scopo di questo rapporto non è quello di indagare l'uso di altri fondi, ma quello di concentrarsi sulle risorse dell'EUTF provenienti dall'EDF. Tuttavia, poiché tutte le risorse dell'EUTF sono combinate in un unico strumento, non è possibile identificare quali finanziamenti vengano utilizzati per quali azioni e quindi quali progetti siano finanziati dall'EDF. Tenendo presente questo aspetto, oltre al fatto che l'EDF rappresenta la grande parte delle risorse dell'EUTF, l'analisi condotta nel presente rapporto si limiterà ad identificare il "rischio" di distorsione dell'APS. Verrà fatto esaminando l'attuazione dell'EUTF in tre Paesi identificati come casi studio: Niger, Libia e Etiopia.

In primo luogo il rapporto analizzerà — per ciascun paese — i fondamenti della cooperazione in tema di migrazione dell'UE: se si possa parlare di un vero e proprio partenariato basato su obiettivi di sviluppo o se la cooperazione si fondi sull'osservanza di specifiche condizionalità migratorie. Quindi, attraverso un'analisi dei progetti finanziati dall'EUTF nei tre Paesi, si metteranno in evidenza le azioni che potrebbero rappresentare un rischio di deviazione dei finanziamenti allo sviluppo verso obiettivi di controllo delle migrazioni e di sicurezza. Considerando che la maggior parte dei finanziamenti dell'EUTF provengono dall'EDF, questo report valuterà conseguentemente l'uso del EUTF rispetto ai principi della coerenza e dell'efficacia dell'aiuto²⁴. Questo verrà fatto verificando la conformità dell'EUTF con i cinque impegni di partenariato che devono rispettare tutte le forme di cooperazione allo sviluppo, principi che tutti gli Stati membri si sono impegnati a rispettare: titolarità, allineamento, armonizzazione, raggiungimento dei risultati e mutua responsabilità²⁵. Infine, si valuteranno le possibili conseguenze delle politiche migratorie dell'UE nei Paesi interessati e in particolare i loro possibili effetti sui diritti umani dei migranti.

.....
22 Europaid, *The EU approach to development effectiveness*, https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness_en.

23 Europaid ha confermato nella sua presentazione in occasione del Mid-Term Review del Multiannual Financial Framework nell'ottobre 2017 che l'attenzione sarà focalizzata su cinque aree, tra cui la migrazione e la mobilità. Questo a testimonianza del fatto che anche la programmazione generale subisce l'influenza delle questioni migratorie.

24 Si potrebbe pensare che questo tipo di analisi non sia adatta per uno Stato che si trova in conflitto, come la Libia, dove la fragilità e la debolezza delle istituzioni locali impediscono sin dall'inizio la realizzazione dei principi di efficacia. D'altra parte, l'Unione Europea sta di fatto destinando fondi per lo sviluppo in questo Paese, negoziando le priorità e gli aspetti di attuazione attraverso un dialogo politico ad alto livello con il governo di Al-Sarraj. È di conseguenza legittimo analizzare l'attuazione dei principi di efficacia.

25 *La Paris Declaration on Aid Effectiveness* e la *Accra Agenda for Action*, sottoscritte dalla Commissione Europea, 2008, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

METODOLOGIA

1) I dati e i loro limiti

Questo report si basa su interviste condotte con autorità nazionali e locali libiche, nigeriane ed etiopi, e con le organizzazioni della società civile locali (OSC). Si basa inoltre su interviste condotte con gli attori europei e internazionali coinvolti nella progettazione, gestione e attuazione dell'EUTF: autorità dell'UE, funzionari degli Stati Membri (di Italia, Francia, Spagna e Germania) e agenzie implementatrici (agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni non governative e agenzie di sviluppo e cooperazione degli Stati membri). Gli intervistati sono stati scelti in modo da rappresentare l'ampia gamma di stakeholder dell'EUTF, assicurando la raccolta di dati pertinenti e consentendo di condurre un'analisi oggettiva.

Nel caso della Libia, al momento delle interviste le agenzie implementatrici erano ancora in fase di negoziazione con le autorità libiche e di reclutamento delle organizzazioni della società civile locale per avviare la realizzazione delle attività. Solo un programma era stato lanciato, ma si trovava ancora in fase di avvio. Quindi i dati raccolti non hanno permesso di valutare l'impatto dell'EUTF. Le interviste condotte hanno svelato inoltre una mancanza di conoscenza da parte degli stakeholder libici sulla fonte dei fondi dei programmi dell'UE. Di conseguenza, le interviste si sono concentrate in larga misura sulle pratiche della cooperazione dell'UE in Libia. Molti tra gli attori internazionali contattati per la ricerca si sono rifiutati di collaborare o hanno chiesto l'anonimato, fatto che ha contribuito a limitare la raccolta dei dati. Allo stesso modo, nel caso studio sul Niger, alcuni interlocutori chiave hanno rifiutato di essere intervistati o hanno chiesto l'anonimato. Anche in Niger, inoltre, era troppo presto per valutare l'impatto dei progetti realizzati attraverso l'EUTF. Nel caso dell'Etiopia, le interviste sono state condotte principalmente con stakeholder europei (funzionari UE, agenzie implementatrici degli Stati membri, ONG europee e poche OSC locali che hanno mostrato una sostanziale non conoscenza dell'EUTF e delle politiche europee), il che può limitare le prospettive di analisi sui programmi dell'EUTF.

CONCORD Italia ha inoltre condotto una valutazione *ex ante* dei programmi dell'EUTF, con l'obiettivo di identificare gli interventi che potrebbero rappresentare una forma di intrusione degli obiettivi di controllo delle migrazioni e di sicurezza nelle politiche di sviluppo dell'UE verso i Paesi africani. Ai progetti EUTF è stata attribuita una classificazione a colori a seconda del rischio di intrusione: alto, medio o basso. Niger e Libia sono stati entrambi classificati come Paesi ad "alto rischio", mentre l'Etiopia come Paese "a basso rischio".

2) Perché Libia, Etiopia e Niger? I criteri di selezione dei casi studio

I tre Stati scelti come caso di studio — Libia, Etiopia e Niger — sono stati selezionati per la loro rilevanza come partner strategici nell'attuazione dell'agenda migratoria europea. La Libia è un Paese di transito fondamentale e il punto di partenza primario della rotta del Mediterraneo Centrale verso l'Europa. Il Niger è un Paese di transito fondamentale per i migranti provenienti dall'Africa Occidentale che percorrono la rotta del Mediterraneo Centrale. L'Etiopia è un Paese di origine e di transito dei migranti provenienti dal Corno d'Africa²⁶. Ognuno di essi rappresenta una delle tre diverse regioni target dell'EUTF: il Nord Africa nel caso della Libia, il Sahel/Lago Ciad nel caso del Niger e il Corno d'Africa nel caso dell'Etiopia. Inoltre, i tre Paesi sono ritenuti rilevanti poiché la loro situazione economica, sociale e di sicurezza li rende legittimi beneficiari di azioni cooperazione internazionale e/o di interventi umanitari e di protezione. Ciò permetterà di studiare le possibili deviazioni degli aiuti allo sviluppo verso misure di controllo delle migrazioni.

Libia

La situazione della sicurezza in Libia si è deteriorata negli ultimi anni con il crollo dello Stato libico e l'emersione di diverse forze politiche e militari che si contendono il potere. Questa instabilità ha facilitato il transito di migranti irregolari, rendendo il Paese uno dei principali punti di partenza dei migranti che cercano di raggiungere l'Europa attraverso il Mediterraneo. Nel giugno 2017, il Paese ospitava una popolazione stimata di 39mila migranti²⁷. Trovandosi in guerra civile dal 2014 e in assenza di un governo effettivo, la popolazione in Libia ha dovuto affrontare carenze di cibo, di carburante, d'acqua, di forniture mediche e di elettricità, nonché fronteggiare un ridotto accesso alle cure mediche e ai servizi pubblici. Secondo le cifre delle Nazioni Unite, nel 2016 1,3 milioni di persone avevano bisogno di assistenza umanitaria, la maggior parte delle quali erano sfollati interni, rifugiati e migranti²⁸. La Libia è sempre più considerata un partner chiave per l'UE nel settore delle migrazioni. La collaborazione con il governo nazionale sostenuto dall'ONU (Government of National Accord, GNA) guidato da Fayez Al-Sarraj si è intensificata in seguito all'adozione della *Joint Communication on the Central Mediterranean route*²⁹ e della Dichiarazione di Malta³⁰ del gennaio e febbraio 2017. Nel luglio 2017, l'UE ha ulteriormente aumentato il proprio sostegno alla Libia e ha presentato un nuovo piano d'azione per una cooperazione più estesa³¹. 162 milioni di euro sono stati destinati alla Libia tramite l'EUTF, la maggior parte dei quali (136 milioni di euro) a partire dal gennaio 2017.

.....
²⁶ EC, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, June 2016, si veda il link riportato sopra.

²⁷ Displacement tracking Matrix (DTM), *Libya's Migrant Report, June - July 2017*, <https://drive.google.com/file/d/oB-qpxdvn9nIWOE5wU3VQOV1qQWM/view>

²⁸ Humanitarian needs overview, 2017, https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/2017_libya_humanitarian_needs_overview_november_2016_1.pdf

²⁹ EC, *Migration on the Central Mediterranean route: Managing flows, saving lives, January 2017*, si veda il link riportato sopra.

³⁰ European Council, *Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route*, February 2017, si veda il link riportato sopra.

³¹ EC, Press release, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_en.htm

Niger

Il Niger si trova sulla rotta di transito dei migranti che provengono dall’Africa Sub-sahariana diretti verso il Mediterraneo. Secondo le stime dell’Organizzazione Internazionale per la Migrazione (OIM), oltre 400mila migranti hanno attraversato il Niger nel 2016, la maggior parte dei quali attraverso la regione di Agadez, nel loro percorso verso la Libia e l’Algeria³². La stabilità del paese è compromessa dalla presenza di gruppi armati e di rivendicazioni da parte di gruppi di trafficanti di esseri umani. Il Niger è uno dei Paesi più poveri del mondo. È classificato 187° su 188 secondo l’Indice di Sviluppo Umano delle Nazioni Unite. Si trova ai livelli più bassi in termini di sanità pubblica, istruzione e standard di vita. Il numero medio di bambini per donna è di circa 7 (è previsto che la sua popolazione triplicherà entro il 2050), e il 45,7% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà, con meno di 1,90 dollari al giorno³³. In quanto partner fondamentale per le recenti politiche migratorie dell’UE, il Niger è paese pilota per il New Partnership Framework lanciato a giugno 2016. Secondo le autorità dell’UE, la cooperazione con il Niger è «emblematica»³⁴ e dovrebbe servire da esempio di una cooperazione di successo per altri partner. Il Niger collabora di buon grado con l’UE sulle questioni relative al controllo delle migrazioni, soprattutto perché pochissimi dei suoi cittadini cercano di raggiungere l’Europa attraverso la rotta mediterranea³⁵. Al Niger sono stati accordati 189,9 milioni di euro dall’EUTF³⁶, il che lo rende il terzo destinatario del Fondo in termini di volumi allocati.

Etiopia

A causa della sua politica di “porte aperte” e della sua posizione geografica nel cuore del Corno d’Africa, l’Etiopia accoglie migranti e rifugiati dall’intera regione. Nel 2016, il Paese contava 800mila migranti. Circondato da stati fragili come l’Eritrea, la Somalia e il Sud Sudan, il Paese gioca un ruolo fondamentale nella stabilità della regione. Nonostante un decennio di crescita economica e di riduzione della povertà, l’Etiopia rimane uno dei Paesi più poveri al mondo, con il 33,5% della popolazione che vive con meno di 1,90 dollari al giorno (valori del 2011). Il Paese è classificato 174° su 188 in termini di indice di sviluppo umano³⁷. L’Etiopia inoltre affronta problemi strutturali di sicurezza alimentare e di pressioni demografiche (secondo le proiezioni, più di un milione di giovani etiopi entra ogni anno nel mercato del lavoro³⁸). Anche se l’emigrazione verso l’UE è molto bassa, l’Etiopia è stata identificata dall’Europa come un partner chiave. Nel novembre 2015, l’Etiopia ha firmato con l’UE la Common Agenda on Migration and Mobility (CAMM)³⁹ e nel giugno 2016 è diventata un Paese prioritario nel quadro del New

32 IOM, Niger Country Office, *Annual Report 2016*, <http://www.nigermigrationresponse.org/sites/default/files/IOM%20Niger%20Annual%20Report%202016%20FINAL%20EN.pdf>

33 UNDP, *Human Development Report*, 2016, table 2, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf

34 EC, *Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, June 2016, si veda il link riportato sopra.

35 La maggior parte dei migranti che hanno raggiunto le coste italiane nel 2016 venivano da Nigeria, Eritrea, Guinea, Costa d’Avorio, Gambia, Senegal, Mali, Sudan e Somalia, <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>

36 Le risorse iniziali allocate al Niger ammontavano a 139,9 milioni, con 50 milioni aggiunti nel corso del 2016 per finanziare il progetto AJUSEN - *Factsheet EUTF Africa: Niger*, https://ec.europa.eu/europeaid/factsheet-eutf-africa-niger_en

37 Human Development Report, 2016, UNDP, Table 2, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf

38 *Ibid*

39 *Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between Ethiopia and the EU and its Member States*, November 2017, https://download.taz.de/migcontrol/eu/EU_Ethiopia_Mobility%20Partnership_2015.11.11_eng.pdf

Partnership Framework. L'Etiopia è un Paese pilota del Comprehensive Refugee Response Framework dell'UNHCR (CRRF) che porterà allo sviluppo di un Global Refugee Compact, con l'obiettivo di rafforzare la risposta internazionale agli spostamenti su larga scala dei rifugiati.⁴⁰ Fino alla fine del 2017, il Paese detiene anche la Presidenza del Processo di Khartoum, che mira a rafforzare la cooperazione regionale sui temi della migrazione e della mobilità tra i Paesi di origine, transito e destinazione della rotta tra il Corno d'Africa e l'UE. Tra gli altri compiti, ha la responsabilità di monitorare l'attuazione dei programmi dell'EUTF e di garantire la coerenza tra le politiche migratorie dell'UE e quelle dell'Unione Africana nella regione. L'Etiopia è uno dei principali beneficiari dell'EUTF, ricevendo finanziamenti complessivi pari a 184,5 milioni di euro⁴¹.

.....
⁴⁰ Global Refugee Compact, <http://www.unhcr.org/towards-a-global-compact-on-refugees.html>

⁴¹ Europaid, Horn of Africa window, <https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/horn-africa>

LA GOVERNANCE DELL'EUTF

Prima di iniziare l'analisi di ciascun caso-studio, si esporrà brevemente il funzionamento del sistema di governance dell'EUTF. Essa si basa su due organi principali: un Consiglio Strategico (il Board) e un Comitato Operativo per ciascuna delle tre finestre regionali. Il Consiglio Strategico è composto da rappresentanti degli Stati membri UE e di altri donatori, ed è presieduto dalla Commissione Europea. Stabilisce la strategia globale dell'EUTF. Il Comitato operativo, composto dagli Stati membri che contribuiscono al Fondo e dalla Commissione, è responsabile della selezione dei progetti da ammettere a finanziamento. Solo gli Stati⁴² che hanno investito almeno 3 milioni di euro hanno diritto di voto nei Comitati operativi⁴³. I Paesi partner africani partecipano alle riunioni del Consiglio e del Comitato operativo, ma il loro ruolo è ridotto a quello di osservatori. In questo modo non dispongono di poteri decisionali (come avviene invece per i progetti EDF). Il loro parere sembra essere preso in considerazione durante le riunioni, *“anche se nell'attuale struttura di governance dell'EUTF non è previsto l'obbligo formale di farlo”*⁴⁴.

Nei Paesi partner, i ministeri e le istituzioni locali sono consultati per i progetti che riguardano la pubblica amministrazione, ma non c'è alcun obbligo di passare attraverso il National Authorising Officer (NAO), come invece avviene per i progetti di sviluppo tradizionali⁴⁵. Per essere selezionati, i progetti devono rientrare in una delle cinque aree del Piano de La Valletta e rispondere ad uno dei quattro obiettivi strategici dell'EUTF. Nell'accordo costitutivo di quest'ultimo non viene fornito nessuno specifico criterio di selezione dei progetti⁴⁶. La Commissione presiede la gestione del Fondo fiduciario ed è responsabile dell'attuazione dei progetti. Trovandosi al di fuori del bilancio UE, il Parlamento Europeo non dispone di alcun potere di sorveglianza sull'EUTF. I progetti EUTF beneficiano di procedure semplificate e più veloci rispetto ai progetti standard dell'EDF. Gli *Actions Documents* inviati al Comitato Operativo sono semplificati (solo 8 pagine) non richiedono un accordo formale con il Paese partner.

Una formulazione più dettagliata di questi documenti è richiesta e realizzata soltanto dopo la loro approvazione, *“e quindi senza un controllo di qualità approfondito da parte della Commissione su questioni quali la rilevanza rispetto il contesto, le esigenze e le priorità del Paese, la coerenza e la complementarità con gli interventi già in corso”*⁴⁷. Anche le procedure contrattuali sono semplificate, ma *“l'efficienza guadagnata è limitata”*⁴⁸ poiché la progettazione dettagliata con un'adeguata analisi deve ancora essere realizzata prima dell'attuazione dei progetti. Per quanto riguarda le procedure di attuazione, vengono applicate in sostanza le stesse dei progetti finanziati dall'EDF⁴⁹.

.....
42 Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Spain, Sweden, and Switzerland, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/donor.pdf>

43 *Agreement establishing the EUTF and its internal rule*, November 2015, si veda il link riportato sopra.

44 EC, *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) 2014 – mid 2017*, Final report, June 2017, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/edf-evaluation-final-report_en.pdf

45 *Ibid*

46 *Agreement establishing the EUTF and its internal rule*, November 2015, si veda il link riportato sopra.

47 EC, *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) 2014 – mid 2017*, Final report, June 2017, si veda il link riportato sopra.

48 *Ibid*

49 *Ibid*.

L'EUTF si basa su procedure flessibili che dovrebbero garantire un uso efficace e reattivo del Fondo in situazioni di crisi e post-crisi⁵⁰. Trovandosi al di fuori del bilancio dell'UE, non è infatti necessario passare attraverso le stesse lunghe procedure seguite per selezionare e attuare i programmi ordinari. La flessibilità di queste regole solleva diversi punti di preoccupazione: secondo le testimonianze dei nostri interlocutori, provenienti dai ministeri nazionali e dalle agenzie di attuazione⁵¹, i progetti approvati riflettono innanzitutto le priorità degli Stati membri. Come spiega uno di loro: «il Ministero identifica una priorità e la propone a livello del Comitato a Bruxelles. L'agenzia di attuazione redige una *Action Fiche* e ne pianifica il budget ma è sempre il Ministero che guida il progetto». Di conseguenza, la maggior parte dei progetti (esclusi quelli già avviati a livello bilaterale) sono approvati e selezionati senza aver necessariamente condotto una pre-analisi delle esigenze e delle realtà locali in cui si svolgeranno. All'inizio dell'EUTF, i progetti erano redatti principalmente a Bruxelles. Oggi, nonostante questo sia migliorato a favore di una maggiore consultazione delle autorità dei Paesi partner e degli attori dell'UE sul campo, gli attori della società civile restano esclusi dalla fase di formulazione dei progetti. Sono «consultati a posteriori, direttamente sul campo durante la fase di realizzazione». I processi di selezione e di assegnazione dei progetti sono inoltre considerati opachi dagli interlocutori. Come uno di loro ha dichiarato: «ho partecipato a Comitati operativi in cui i progetti venivano semplicemente approvati senza discussione. I negoziati erano stati avviati a monte tra i manager dell'EUTF, le agenzie europee, le delegazioni dell'UE e i Paesi partner».

A causa della mancanza di strutture formali di coordinamento sul campo, «è responsabilità degli attori dell'attuazione creare delle sinergie tra i vari progetti». Gli attori di implementazione non sanno come funzioni nella pratica il coordinamento di iniziative che si svolgono in ambiti diversi. Inoltre, non esiste alcun meccanismo di monitoraggio e di valutazione per misurare l'impatto dei progetti in campo. Un funzionario intervistato, appartenente a uno Stato membro, ha commentato: «dovremmo definire dei criteri, degli indicatori per misurare l'impatto dei progetti. Oltre a fissare degli obiettivi globali di riduzione dei flussi migratori, non esistono altri strumenti di valutazione».

Le informazioni raccolte sulla governance dell'EUTF rilevano che questo strumento presenta problemi in termini di rispetto dei principi di efficacia degli aiuti. Mentre tale strumento consente una maggiore flessibilità, l'uso efficace dell'APS richiede il rispetto di determinati criteri, in particolare la valutazione dell'impatto politico, il controllo democratico, la qualità e la trasparenza.

.....
⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Le interviste sono state condotte in condizioni di anonimato in Francia (con il Ministero Affari Esteri,, l'Agenzia francese per lo sviluppo, Civipol e Expertise France), Spagna (con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas e l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo internazionale) e la Germania.

LIBIA

Questa sezione del rapporto mira a far luce sulle basi della cooperazione UE-Libia in materia di migrazione, così come previsto nel Partnership Framework. Come affermato nella Comunicazione della CE, per ciascun Paese partner è stato progettato un Compact su misura, che può comprendere tutta la gamma di politiche e di strumenti delle relazioni esterne dell'UE⁵². Nelle prossime pagine si esamineranno attentamente gli strumenti e le politiche dispiegate in Libia: non riguarderà tutti gli strumenti dell'Unione Europea utilizzati in Libia, ma quelli che vengono presentati nei rapporti di avanzamento e nelle altre comunicazioni ufficiali indicate nell'ambito del Partnership Framework. Quindi, partendo da tale contesto, si analizzerà la natura e lo scopo dei progetti finanziati dall'EUTF, e si cercherà di considerare le loro conseguenze.

1) Il Partnership Framework con la Libia: che tipo di partnership?

Secondo le comunicazioni ufficiali⁵³, il partenariato con la Libia si basa prima di tutto su un dialogo politico di alto livello tra l'UE e le autorità libiche. Ne 2017, oltre alle usuali riunioni bilaterali, si sono svolti due vertici multilaterali del Contact Group per la rotta del Mediterraneo Centrale⁵⁴, riunendo i Ministri degli interni di diversi Paesi dell'Africa e dell'UE. Nel mese di agosto 2017 a Parigi si è inoltre tenuto un mini-summit⁵⁵, dove i leader dell'UE si sono impegnati a rafforzare il loro sostegno ai Paesi di transito in Africa, in cambio di un maggiore controllo sulle migrazioni⁵⁶.

Parallelamente a questo dialogo politico e oltre all'EUTF, la cooperazione sulla migrazione UE-Libia comprende diversi strumenti di sicurezza. L'operazione di Frontex chiamata Triton e l'operazione Sophia EUNAVFORMed della Politica Comune di Sicurezza e di Difesa dell'Unione Europea (CSDP) hanno pattugliato il Mediterraneo rispettivamente dal 2014 e dal 2015. Lanciata nel maggio 2015, a seguito dell'Agenda Europea per la Migrazione, l'Operazione Sophia conduce attività anti tratta e fornisce formazione e capacity building alla Guardia Costiera libica. La Missione di Gestione delle Frontiere dell'UE (EUBAM Libia) fornisce un aiuto aggiuntivo (consulenza, formazione e tutoraggio) alle forze di sicurezza libiche per rafforzare la propria capacità nella gestione delle frontiere e della sicurezza⁵⁷. Un esperto di Frontex e un esperto dell'Europol sono stati impegnati in EUBAM Libia, e una cellula di collegamento e di pianificazione dell'UE (EULPC) fornisce ulteriore supporto nella pianificazione militare e di *intelligence* alla missione di sostegno delle

.....
52 EC, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, June 2016, si veda il link riportato sopra.

53 Per avere una panoramica esaustiva su quali strumenti e politiche sono incluse nel quadro dei Partnership Frameworks, si vedano i cinque *Progress Reports on the New Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration* e i loro allegati, che includono una tabella per ogni Paese partner, dove si specificano le misure di supporto da parte dell'UE e i progressi effettuati https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12301/progress-report-partnership-framework-third-countries-under-european-agenda-migration_en

54 Il Contact Group comprende i Ministri degli Interni di Algeria, Austria, Chad, Egitto, Francia, Germania, Italia, Libia, Mali, Malta, Niger, Slovenia, Svizzera, Tunisia, ed Estonia.

55 Che riunisce i capi di Stato di Niger, Chad, Libia, Germania, Italia, Spagna, Francia e HRVP.

56 Al Jazeera, EU, *African leaders back new plan over migrant crisis*, August 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/08/eu-african-leaders-plan-migrant-crisis-170828193540666.html>

57 A causa della situazione politica e di sicurezza in Libia, EUBAM opera dalla Tunisia a partire dall'agosto 2014, con personale limitato. La Missione potrebbe essere parzialmente ritrasferita in Libia nei prossimi mesi.

Nazioni Unite in Libia (UNSMIL)⁵⁸. Oltre a questi strumenti, il Seahorse Mediterranean Network (che dovrebbe essere presto operativo) è stato creato allo scopo di stabilire una rete per lo scambio di informazioni tra i Paesi mediterranei sui flussi migratori e sul traffico illecito⁵⁹. Include anche l'addestramento della Guardia costiera libica. Infine, l'Unione Europea sta sostenendo la stabilizzazione della Libia con lo strumento chiamato *Instrument contributing to Stability and Peace* (IcSP). Attualmente l'IcSP finanzia 12 progetti (per un valore di 29,5 milioni di euro) che forniscono supporto alla mediazione e alla stabilizzazione dei conflitti nella Libia sud-orientale⁶⁰. Sebbene gli strumenti per lo sviluppo e la politica di vicinato siano integrati nel Partnership Framework, secondo quanto riportato nella Comunicazione del 2016 essi sono solo menzionati nei rapporti di avanzamento, e si concentrano principalmente sulle misure securitarie⁶¹. Oltre all'azione dell'UE, il governo italiano ha un ruolo importante nel rapporto con la Libia, svolgendo attività bilaterali a sostegno delle autorità locali in materia di migrazione (cfr. il box).

L'Italia in Libia

Per la sua posizione geografica, la Libia è un paese prioritario per l'Italia. Il Governo italiano segue un duplice approccio in Libia, condotto da una parte dal Ministero dell'Interno (MI) e dall'altra dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).

Il Ministero dell'Interno si occupa delle politiche di protezione e di gestione delle migrazioni con l'obiettivo finale di contenere i flussi migratori dalla Libia verso l'Italia, contrastando il traffico umano. Nel gennaio 2017 è stato firmato un accordo politico tra l'Italia e il governo di Al-Sarraj sul rafforzamento del controllo delle frontiere, che prevede anche attività di training alla Guardia Costiera libica. Nel mese successivo, l'Italia ha riattivato il Trattato di amicizia italo-libico del 2008, restituendo a Tripoli quattro navi di pattuglia e schierando una nave italiana per sostenere le loro operazioni (supporto tecnico). Lo scorso giugno, l'UE ha adottato un piano d'azione che assegna 1,84 milioni di euro al Fondo per la Sicurezza Interna per sostenere le attività della Guardia costiera italiana in Libia. Il piano è focalizzato sul miglioramento delle capacità libiche di ricerca e salvataggio e sull'istituzione del Centro libico di Coordinamento per il Salvataggio Marittimo. Nello stesso mese, il Ministero dell'Interno ha lanciato un Codice di Condotta per le ONG che svolgono operazioni di ricerca e salvataggio. Tale Codice rappresenta uno strumento aggiuntivo per migliorare il coordinamento e l'efficacia delle operazioni di soccorso, ma si propone anche di indagare sulle presunte collusioni tra ONG e trafficanti per ridurre il loro potenziale ruolo di fattore di attrazione dei migranti. D'altra parte, informazioni mostrano come i migranti intercettati dalla Guardia costiera libica in virtù di questi accordi siano a rischio di torture e di altre violazioni dei diritti umani, e che il ritiro delle navi umanitarie possa aver aumentato il numero di migranti

58 Il EULPC consiste in sette ufficiali militari sotto la direzione di un Consigliere per la Sicurezza presso il capo della Delegazione dell'UE in Libia.

59 Per maggiori informazioni sul Seahorse Mediterranean Network si consulti: <https://digit.site36.net/2017/04/25/migration-monitoring-in-the-mediterranean-region-libyan-military-to-be-linked-up-to-european-surveillance-systems/>

60 Oltre al quadro di partenariato (dal momento che l'assistenza umanitaria non può essere soggetta a condizionalità), l'UE ha investito in Libia 29,76 milioni di euro in aiuti umanitari per rispondere alle esigenze più urgenti dei gruppi vulnerabili (inclusi i rimpatriati e i rifugiati), http://ec.europa.eu/echo/where/africa/libya_en

61 Per il periodo 2014-2016, l'UE ha sostenuto la Libia con 26 milioni di euro tramite lo European Neighbourhood Instrument (ENI).

morti in mare non dichiarati⁶².

Il Ministero dell'Interno italiano gestisce parte del progetto EUTF chiamato *Regional Development and Protection Programme in the North* (200 milioni di euro) che riguarda attività di tutela al ritorno volontario e di protezione. Questo progetto promuove in particolare l'emanazione e l'attuazione delle leggi in materia di asilo nei Paesi di transito (Marocco, Nigeria, Tunisia, Egitto...), e la creazione di condizioni di vita sicure per i rifugiati in questi Paesi. La prospettiva possibile è che questi Paesi possano diventare "Paesi terzi sicuri" in cui i richiedenti asilo possano essere mandati indietro dall'Europa con procedure semplificate. Inoltre, il Ministero dell'Interno riceverà 46 milioni di euro dall'EUTF per attuare un programma mirato a rafforzare le capacità delle autorità libiche di gestione integrata delle frontiere.

Il MAECI, attraverso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), prevede il sostegno alle operazioni umanitarie in Libia, nei centri di detenzione e per lo sviluppo delle comunità locali. Nel settembre 2017 ha lanciato un'iniziativa di 6 milioni di euro con l'obiettivo di fornire assistenza umanitaria attraverso le ONG. Il ministero sostiene il lavoro delle Nazioni Unite nel campo dei diritti umani e del sostegno umanitario. Attraverso la Direzione Generale per le Politiche della Migrazione, il MAECI supporta inoltre le politiche migratorie con il Fondo Africa. Sono stati allocati circa 100 milioni di euro a progetti del EUTF in Niger (sostegno diretto del bilancio) e in Libia (ritorno e protezione in collaborazione con OIM e attività di controllo delle migrazioni col Ministero dell'Interno).

L'Italia è stata fortemente criticata per la sua politica di gestione delle migrazioni in Libia, in particolare per il suo impatto sui diritti umani dei migranti e per la mancanza di soluzioni che possano fornire alternative sostenibili per i migranti. Mentre i migranti sono bloccati nei centri di detenzione libici, non sono in atto infatti misure come la creazione di corridoi umanitari. Si rende quindi necessario identificare un approccio a breve termine più equilibrato, incentrato sulla protezione dei migranti con iniziative di sviluppo.

L'analisi delle diverse misure impiegate nell'ambito del Partnership Framework rivela una strategia globale di cooperazione in materia di migrazione dell'UE con la Libia che si concentra su due obiettivi: da una parte il rafforzamento del controllo sulle migrazioni con l'inasprimento della lotta contro il traffico e la tratta di esseri umani, e dall'altra la protezione e lo sviluppo delle comunità locali. Nella documentazione ufficiale riguardante il Partnership Framework, le misure intraprese nel settore della sicurezza e del controllo delle migrazioni sono poste in primo piano rispetto alle azioni umanitarie e di sviluppo. Inoltre finora non vi è alcun riferimento ad azioni di "migrazione positiva", sia riguardo al reinsediamento dei profughi o a percorsi migratori legali, che porterebbero la cooperazione tra l'UE e la Libia verso un partenariato più equilibrato⁶³.

62 "Migrants being pushed back to Libya is fuelling circlry of torture, abuse and extortion", in http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/migrants-libya_uk_598992f8e4bo449ed505433e

63 Tali misure non sono tuttavia menzionate nei cinque rapporti di avanzamento del *New Partnership Framework*.

Tale affermazione può comunque essere attenuata dal fatto che la CE⁶⁴ e gli Stati Membri⁶⁵ hanno recentemente espresso il proprio sostegno al reinsediamento dei rifugiati libici (e di altri Paesi africani, tra cui il Niger e l'Etiopia). Si dovrebbero dunque intraprendere passi concreti in questo senso nei mesi a venire. Ma il condizionale è d'obbligo vista la difficoltà politica dei Paesi membri a sostenere iniziative concrete di reinsediamento. Finora il quadro di partenariato UE-Libia rivela infatti che esiste un rischio sostanziale che l'EUTF, e quindi il finanziamento allo sviluppo, venga utilizzato soprattutto per finanziare misure securitarie, visto che quelle di protezione sono di difficile attuazione.

Vale la pena menzionare che l'ultima relazione sullo stato di avanzamento del partenariato è critica sui progressi compiuti dalla Libia nell'ambito del controllo delle frontiere e della gestione delle migrazioni (che hanno permesso una riduzione del numero di partenze verso l'Unione Europea), e chiede un nuovo aumento di fondi UEFT per la finestra del Nord Africa⁶⁶.

2) L'EUTF in Libia: dal focus umanitario alle misure di sicurezza

Con un valore di 26 milioni di euro, i primi due progetti dell'EUTF in Libia mirano a migliorare la gestione delle migrazioni (obiettivo 3 dell'EUTF) e a facilitare il rimpatrio e il reinsediamento (obiettivo 5 dell'EUTF), mediante misure di protezione e di stabilizzazione delle comunità⁶⁷. Nell'aprile del 2017, a seguito della Comunicazione congiunta sulla Rotta del Mediterraneo Centrale e della Dichiarazione di Malta, è stato destinato alla Libia un pacchetto aggiuntivo di 90 milioni di euro al fine di migliorare la gestione delle migrazioni (obiettivo 3 dell'EUTF). Il programma⁶⁸ ha due componenti: un "pilastro di protezione", a supporto della protezione e della resilienza delle comunità vulnerabili in Libia, e un "pilastro di sviluppo socioeconomico e della governance locale" che favorisce lo sviluppo socioeconomico e il sostegno alla governance locale, al fine di facilitare l'integrazione dei migranti e dei rifugiati e per stabilizzare le comunità ospitanti. Secondo Antonio Salanga, funzionario senior di OIM, l'azione comprende anche attività di formazione destinate alla Guardia costiera libica sui temi della gestione della migrazione basata sui diritti (diritti umani e diritto internazionale, procedure di registrazione). Tutte e tre le azioni individuano specifiche località geografiche, tenendo conto dei dati demografici sulla popolazione di migranti e di rifugiati in Libia.

64 Nel suo *State of the Union* del settembre 2017, Jean Claude Juncker ha chiesto l'attuazione di un nuovo sistema UE di reinsediamento per portare nei prossimi due anni in Europa almeno 50mila persone tra le più vulnerabili e bisognose di protezione internazionale. La CE ha stanziato 500 milioni di euro per sostenere gli sforzi di reinsediamento compiuti dagli Stati Membri e si dovrebbe concentrare maggiormente l'attenzione sul reinsediamento di persone vulnerabili del Nord Africa e del Corno d'Africa. La CE ha inoltre proposto di coordinare e sostenere finanziariamente progetti pilota con i Paesi Terzi per la migrazione legale, con focus sui Paesi che hanno dimostrato un impegno politico nel trovare soluzioni comuni per combattere la migrazione irregolare e la riammissione di migranti irregolari. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm

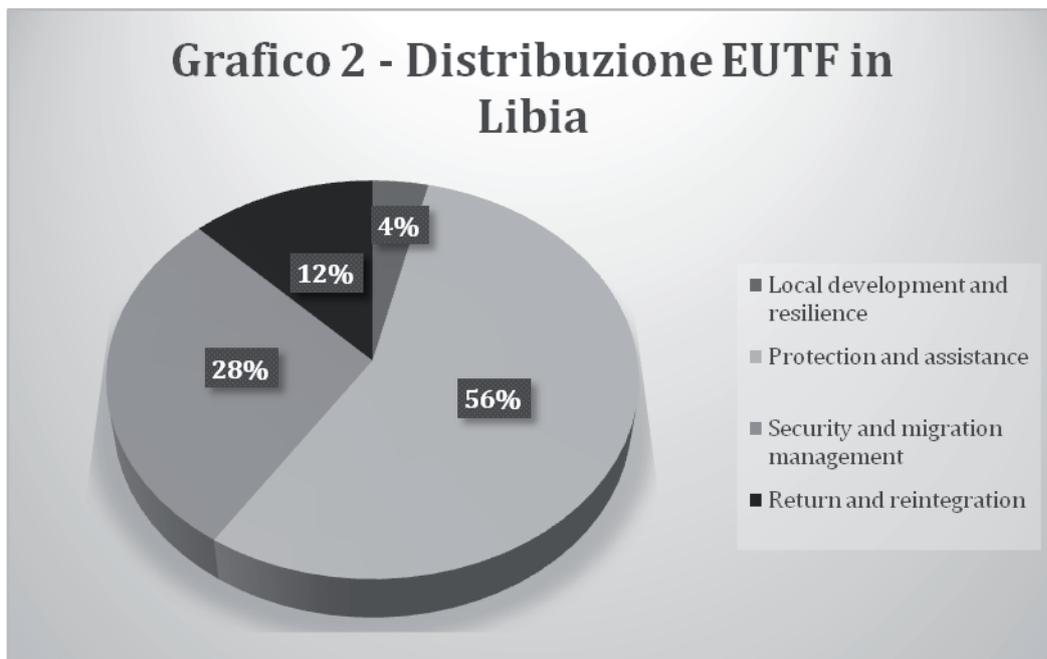
65 Conclusioni del Consiglio Europeo: "*The Council encourages and calls to support, also financially, UNHCR and IOM efforts in Libya, the Sahel and the region, including to further facilitate voluntary returns and resettlement*", October 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/en/pdf>

66 EC, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, September 2017, si veda il link indicato sopra.

67 *Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya, e Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya*. Sono attuati dalle ONG (con capofila DRC per il primo progetto) e da OIM per le attività di rimpatrio e reinserimento.

68 Il Programma *Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development* è attuato da OIM, UNDP, UNHCR, UNICEF e GIZ.

Il 22 e 23 giugno 2017 il Consiglio Europeo ha invocato un maggiore impegno e una cooperazione rafforzata per frenare la pressione migratoria sulle frontiere terrestri libiche, in particolare per la fornitura di ulteriore formazione e di equipaggiamenti per la Guardia costiera libica⁶⁹. Il mese successivo, l'EUTF ha adottato un programma di 46 milioni di euro per rafforzare le capacità di gestione delle frontiere e delle migrazioni⁷⁰. Questo programma, cofinanziato in via bilaterale dall'Italia, sarà attuato dal Ministero dell'Interno italiano e fornirà capacity building (formazione, attrezzature e mezzi) alle frontiere libiche e alla Guardia Costiera per migliorare la propria capacità di affrontare i flussi migratori, soccorrere i migranti, promuovere i diritti umani e combattere contro le reti di contrabbando. L'azione potrebbe comportare l'istituzione di due strutture di controllo inter-agenzia a Tripoli.



All'inizio i programmi EUTF hanno riguardato misure di protezione e di stabilizzazione della comunità, attività di formazione alle autorità libiche nei settori dei diritti umani e del diritto internazionale, e la fornitura di attrezzature di salvataggio e di recupero. Ma l'adozione dell'ultimo programma rivela un cambiamento di rotta verso un approccio più orientato alla sicurezza nella gestione delle migrazioni. Tenendo presente che in parte sarà finanziato dal governo italiano, l'adozione di questo nuovo programma mostra come l'EDF venga deviato attraverso l'EUTF per finanziare misure securitarie. Questo programma rappresenta infatti già di per sé circa il 28% del pacchetto totale EUTF destinato alla Libia (162 milioni di dollari, vedi grafico 2). Questa tendenza verso una maggiore attenzione alla dimensione di sicurezza delle migrazioni è stata confermata dalle autorità dell'UE, sia nelle ultime relazioni sullo stato di avanzamento del Partnership Framework, sia nelle conclusioni di giugno del Consiglio Europeo⁷¹.

69 European Council Conclusions, 22-23 June 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23/>

70 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_en.htm

71 Nelle conclusioni, gli Stati Membri confermano che "formare e equipaggiare la Guardia Costiera libica è una componente chiave dell'approccio EU e dovrebbe essere velocizzato"

3) Il fondo EUTF in Libia: una chiara mancanza di rispetto dei principi fondamentali dell'efficacia degli aiuti

Come descritto nel paragrafo introduttivo, la Libia si trova in stato di guerra civile e il suo governo provvisorio sostenuto dall'ONU controlla solo una piccola parte del Paese. Data la situazione, questo governo non dovrebbe essere qualificato per ricevere dall'UE fondi per lo sviluppo, bensì finanziamenti umanitari, mirati a salvare vite e a favorire la costruzione della pace. Tuttavia esso riceve ingenti somme dall'EUTF, che come si è visto è quasi esclusivamente costituito da finanziamenti per lo sviluppo, e quindi tali fondi devono essere spesi in linea, per quanto possibile in questo contesto, con i principi sull'efficacia dello sviluppo.

Titolarità e allineamento. In Libia, l'Unione Europea sostiene e collabora con il governo riconosciuto a livello internazionale, il *Government of National Accord* (GNA), guidato da Ali Fayed Al-Sarraj. Tuttavia, gran parte del territorio libico è controllata da vari gruppi armati e le interviste condotte sul campo evidenziano che per la gestione dei progetti EUTF ci si interfaccia direttamente e necessariamente con le istituzioni e le entità locali. Il Consiglio Danese per i Rifugiati (DRC), ad esempio, per l'attuazione del suo programma di protezione ha coinvolto direttamente i comuni situati nella regione Cirenaica, un'area controllata dal generale Khalifa Haftar. Secondo gli interlocutori locali, «la cooperazione con le istituzioni locali è una strategia di successo per evitare l'impasse politico e lavorare sulla stabilità libica a lungo termine»⁷². Comprensibilmente, l'assenza di controllo statale e la molteplicità di attori sul territorio rende difficile parlare di "allineamento" a delle priorità nazionali. Le autorità libiche sostenute dalle Nazioni Unite sono relativamente giovani e il loro potere è fragile e incerto. Inoltre, la diversità di attori, tra loro in conflitto, implica politiche divergenti. Ad esempio, il generale Haftar, leader del cosiddetto Esercito Nazionale Libico (LNA) e che controlla gran parte della parte orientale del Paese, si è ripetutamente opposto alle misure intraprese dal GNA in tema di migrazioni⁷³. Inoltre, le interviste condotte evidenziano che, invece dei bisogni del Paese, sono state le rotte migratorie a determinare l'allocatione geografica degli aiuti provenienti dall'EUTF. Il sostegno è stato infatti fornito in primo luogo alle comunità situate in località strategiche lungo la rotta del Mediterraneo centrale, lungo le coste o lungo il confine con il Niger.

Armonizzazione. Secondo le comunicazioni ufficiali, l'Unione Europea sta lavorando alla creazione di una Piattaforma Libia-UE che consenta di semplificare e coordinare le iniziative in diversi settori⁷⁴. Finora la coerenza tra i diversi strumenti dell'UE è però limitata: mentre le misure di sicurezza sono state rapidamente implementate (come l'Operazione Sophia), i progetti di sviluppo e protezione sono ancora in fase di concezione

72 Intervista con Hatef Asia, professore alla Benghazi University e consulente del Municipio di Bengasi.

73 Per esempio, all'inizio dell'anno, si è fortemente opposto al Memorandum of Understanding firmato da Libia e Italia per contrastare la crescente immigrazione illegale. Si veda The Telegraph, *Libyan military strongman threatens Italian ships trying to stop flow of migrants*, August 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/08/03/libyan-military-strongman-threatens-italian-ships-trying-stop/>

74 *Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, June 2017, si veda il link riportato sopra.

o di inizio. Di conseguenza, i migranti si trovano bloccati in Libia senza poter beneficiare di adeguate strutture di accoglienza e di alloggiamento temporaneo. A sua volta, ciò crea una congestione incontrollata delle prigioni, accompagnata dalla moltiplicazione di centri di detenzione non ufficiali gestiti dalle milizie, che mettono in pericolo la vita dei migranti e i loro diritti umani.

Risultati e responsabilità nel dare conto: i progetti in Libia soffrono dei difetti e delle lacune della governance dell'EUTF menzionati nel primo capitolo di questo report. Ma la questione principale nel caso della Libia verte sulla pertinenza e fattibilità di progetti EUTF in un contesto locale così contrastato. L'attuazione di questi progetti si poggia infatti su un governo fragile che non controlla il suo territorio⁷⁵. A causa dei problemi di sicurezza, gli attori internazionali non sono presenti in Libia: si incontrano a Tunisi con le agenzie locali per il passaggio di consegne riguardo l'attuazione dei progetti. Nelle interviste i membri della delegazione UE hanno ammesso che l'assenza di attori internazionali in Libia rappresenta una limitazione importante per la realizzazione dei progetti sostenuti dall'EUTF, in particolare per quanto riguarda la possibilità di salvaguardare i diritti umani e sostenere la protezione dei migranti. Le organizzazioni locali libiche sono dotate di un grande spazio di manovra per l'attuazione dei progetti dell'EUTF, e non hanno necessariamente le competenze e l'esperienza per gestire le attività di protezione, rispettare gli standard internazionali e svolgere le attività di assistenza⁷⁶. Nessuna agenzia umanitaria o di protezione ha pieno accesso al Paese per realizzare i progetti dell'EUTF sul campo, poiché il governo interlocutore libico a Bengasi rifiuta di concedere qualsiasi mandato di protezione⁷⁷. Allo stesso modo, l'UNHCR e l'OIM hanno accesso limitato ai centri di detenzione del Paese. In tali condizioni, le probabilità di successo e di poter conseguire risultati concreti e positivi sembrano piuttosto basse, e la pertinenza dei progetti dell'EUTF in un contesto come quello libico è perlomeno dubbia.

Nel complesso, i programmi dell'EUTF in Libia non sono conformi ai principi fondamentali degli aiuti allo sviluppo, compromettendo in tal modo l'efficacia della cooperazione allo sviluppo e l'utilizzo dell'APS sul campo. D'altra parte, gli attori dell'Unione Europea hanno provato ad aggirare le difficoltà legate alla situazione della sicurezza e alla molteplicità degli interlocutori sul campo, attraverso l'identificazione e l'empowerment di attori locali. Ma ciò non è evidentemente sufficiente. In un contesto di conflitto come quello libico, i progetti non possono essere allineati alle priorità nazionali del Paese, ma piuttosto in modo frammentario a livello municipale, e mancano profondamente di coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, compresi quelli dello sviluppo sostenibile (in particolare il 16mo SDG). Potrebbe essere possibile utilizzare una combinazione di strumenti diversi, tra cui l'EUTF, secondo un approccio sostenibile a più lungo termine per far fronte alle sfide umanitarie e di sviluppo in un contesto fragile come quello libico, ma solo se saranno messi al centro i bisogni delle comunità locali piuttosto che gli interessi europei.

.....
⁷⁵ Si veda Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, External report, May 2017
https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf

⁷⁶ Interviste.

⁷⁷ Interviste.

4) Le conseguenze delle politiche migratorie europee in Libia

Sostegno ad un governo fragile con scarsa governance. Diversi studi hanno messo in luce le interconnessioni tra il governo locale, le forze di sicurezza e le milizie, e il loro coinvolgimento nelle attività di tratta e traffico di esseri umani⁷⁸. Sono stati riportati casi che vedono coinvolte le autorità libiche, inclusa la Guardia costiera, in gravi abusi dei diritti umani dei migranti, sia in mare sia nei centri di detenzione (percosse e spari contro i migranti, rifiuto di soccorso alle imbarcazioni di migranti nel Mar Mediterraneo, attacchi alle navi di salvataggio, detenzione illegale, ecc.)⁷⁹. Lo scorso ottobre la Corte d'Assise di Milano ha condannato le condizioni di vita e le pratiche di tortura e di violenza perpetrate nei centri istituzionali di detenzione in Libia⁸⁰. L'EUTF, grazie al sostegno che fornisce alle forze di sicurezza interne libiche, rischia di contribuire indirettamente a tali pratiche. Marwao Mohamed, il capo di Amnesty International, si è così espresso: «Le persone che hanno commesso violazioni dei diritti umani non dovrebbero ricevere formazione. È per questo che il finanziamento dell'UE alla Guardia costiera libica, colpevole di violazioni dei diritti umani, è preoccupante».

Diritti umani dei migranti a rischio. Secondo quanto riportato nell'ultima relazione dell'UNHCR, i migranti che arrivano in Italia continuano a segnalare abusi diffusi dei diritti umani avvenuti in Libia, tra cui violenze sessuali, torture e rapimenti con richieste di riscatto⁸¹. Diversi rapporti denunciano le condizioni di vita spaventose nei centri di detenzione libici⁸². Le autorità affiliate al GNA ne controllano alcuni. Nell'ultimo anno sono sorti molti centri di detenzione illegale gestiti dalle milizie⁸³. I detenuti sono tenuti in piccoli recinti, sono privati del cibo, di cure mediche, dei servizi igienici e dell'acqua, e molti muoiono di fame, malattie o a causa dei pestaggi subiti dalle guardie. Le donne e le ragazze che transitano attraverso la Libia sono particolarmente vulnerabili e corrono rischi molto elevati di diventare vittime di tratta o di violenza sessuale da parte dei trafficanti o dei gruppi armati⁸⁴. Lo staff medico dei centri di accoglienza in Italia ha riferito che una percentuale significativa delle donne e ragazze che transitano per la Libia sono state esposte a violenza sessuale⁸⁵. Recentemente, l'OIM ha riportato che: *“i primi sei mesi del 2017 confermano (...) un aumento previsto del 600 per cento delle vittime potenziali di traffico ai fini dello sfruttamento sessuale, arrivate in Italia percorrendo la rotta del Mediterraneo Centrale”*⁸⁶. I rapporti dimostrano che anche i ragazzi e gli

78 e.g. the *Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973* (2011), June 2017, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1970/panel-experts/report>, or Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, External report, May 2017

https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf

79 il report di UNSMIL e del OHCHR, *“detained and dehumanised” report on human rights abuses against migrants in Libya*, December 2016, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf

80 Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, *Torture in Libia : sentenza storica della Corte d'Assise di Milano*, October 2017, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/torture-libia-migranti-asilo-sentenza-storica-tribunale-corte-assise-milano/>

81 UNHCR, *Desperate journeys, Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes*, August 2017

82 UNSMIL e OHCHR, *“detained and dehumanised” report on human rights abuses against migrants in Libya*, December 2016, si veda il link riportato sopra.

83 Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, May 2017, si veda il link riportato sopra.

84 *Ibid.*

85 UNSMIL e OHCHR, *“Detained and dehumanised”, report on human rights abuses against migrants in Libya*, December 2016

86 EC, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*,

uomini che percorrono questa rotta sono vittime di violenze sessuali⁸⁷. Le politiche di finanziamento dell'UE in Libia potrebbero involontariamente contribuire ad alimentare il respingimento e l'affollamento dei migranti nei campi di detenzione, ad inasprire le pratiche di violazione dei diritti umani e a rafforzare le milizie locali.

Nutrire l'industria della detenzione e del contrabbando, e incoraggiare il ritorno forzato.L'istituzione dell'EUTF ha creato forti aspettative in Libia e tutti gli attori vogliono una parte della torta. Per dimostrare il loro impegno nel contrastare il fenomeno della migrazione irregolare e attrarre i fondi dell'UE, gli attori nazionali e locali hanno sostituito parzialmente l'industria del contrabbando e della tratta con l'industria della detenzione, sfruttando e abusando dei migranti⁸⁸. Le reti della tratta hanno ridotto le operazioni in Libia, ma cercano di aprire nuove rotte in Tunisia, continuando a mettere a rischio la vita dei migranti⁸⁹.

Inoltre, le interviste con le ONG locali che partecipano alle attività di ritorno e di riammissione hanno messo in luce le pratiche dubbie con cui i migranti sono stati costretti dal personale dei centri del Dipartimento Libico per la Lotta alla Migrazione Irregolare (DCIM) a firmare il Ritorno Volontario Assistito (AVR)⁹⁰. Alcuni report vanno oltre, affermando che il DCIM *“ha lanciato un programma per la deportazione dei migranti nei loro paesi d'origine”*⁹¹. Oltre all'attuazione delle attività di AVR, l'EUTF dovrebbe garantire che i ritorni poggino su una base volontaria, pienamente informata e libera da ogni tipo di coercizione.

Nessuna alternativa al contrabbando.L'industria del contrabbando è una delle principali fonti di reddito in Libia. Come si può leggere in una recente nota, *“in molti casi in Libia, il contrabbando è una fonte alternativa di reddito per le persone che hanno affrontato la guerra civile, in presenza di un governo che non è in grado di governare”*⁹². Secondo alcune stime, il reddito annuale generato nelle città costiere è tra i 275 e 325 milioni di euro⁹³. Tuttavia, come evidenziato nelle sezioni precedenti, i progetti dell'EUTF che mirano a fornire alternative economiche si trovano solo nella fase iniziale di realizzazione, e comunque offriranno incentivi limitati per chi volesse cambiare attività. Tutto questo alimenta lo scontento popolare e potrebbe contribuire a una maggiore instabilità in Libia⁹⁴.

Minore attenzione alle esigenze del Paese.Non sono le esigenze generali di sviluppo e

September 2017

87 UNSMIL and OHCHR, *“Detained and dehumanised”, report on human rights abuses against migrants in Libya*, December 2016

88 Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, May 2017, si veda il link riportato sopra.

89 Reuters, *Migrant crisis: Tunisia's jobless open fresh smuggling route*,

<http://www.reuters.com/video/2017/10/18/migrant-crisis-tunisia-jobless-open-fre?videoId=372770356&videoChannel=117760&channelName=World+News>; Servizio Informazione Religiosa, *Migranti: l'arcivescovo di Tunisi lancia l'allarme*, <https://agensir.it/quotidiano/2017/10/10>

[/migranti-mons-antoniazzini-tunisi-scappano-dalla-libia-riaperta-la-rotta-tunisina/](https://agensir.it/quotidiano/2017/10/10/migranti-mons-antoniazzini-tunisi-scappano-dalla-libia-riaperta-la-rotta-tunisina/)

90 Interviste

91 Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, May 2017, vedi il link sopra

92 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, CRU report, February 2017, si veda il link riportato sopra.

93 AP News, *EU: Libya's cities making \$346M a year from people smuggling*, <https://apnews.com/86899ee286a14946b47b46b7414494a9/eu-libyas-cities-are-making-millions-people-smuggling>

94 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, CRU report, February 2017, si veda il link riportato sopra.

di protezione a guidare l'assegnazione dei contributi. I progetti EUTF sono stati infatti disegnati appositamente per le rotte migratorie, dal Sud a Tripoli (Sabha, Zintan, Misurata e Tripoli), e le piccole città passano in secondo piano rispetto alle città principali. Secondo le interviste ai funzionari UE, le località sono state pre-selezionate dalla delegazione UE in Libia e i partner internazionali hanno avuto la possibilità di cambiare solo alcuni comuni secondo le esigenze rilevate sul campo.

La strategia migratoria dell'UE in Libia si sta sempre più focalizzando su attività di capacitybuilding destinate alle fragili istituzioni libiche, mentre meno attenzione è dedicata alle misure di protezione e di resilienza. Questa strategia, basata su misure a corto termine e sulla grave mancanza di soluzioni a lungo termine, ha conseguenze significative per le persone vulnerabili in Libia. L'UE dovrebbe ripensare profondamente la sua cooperazione con il Paese, assicurandosi che non venga dato sostegno alle autorità libiche che commettono abusi dei diritti umani, e facendo in modo di contribuire efficacemente alla stabilità a lungo termine del Paese e alla protezione di coloro che ne hanno bisogno. La priorità dovrebbe essere posta sulla protezione e l'aiuto umanitario, sostenendo le agenzie ONU e le ONG che lavorano con la società civile locale, come la Luna crescente che è riconosciuta come un fondamentale attore locale neutrale.

NIGER

Come si è fatto per la Libia, questa sezione del rapporto esaminerà innanzitutto i fondamenti della cooperazione UE-Niger nel campo della migrazione e dello sviluppo. Lo farà sulla base delle informazioni disponibili nei rapporti di avanzamento e di altre comunicazioni ufficiali sul Partnership Framework. Partendo da questo, si analizzerà la natura e lo scopo dei progetti finanziati dall'EUTF in Niger e si valuterà la loro possibile efficacia. Infine, si analizzeranno le possibili conseguenze nel campo delle politiche di gestione della migrazione dell'UE.

1) Il Partnership Framework con il Niger: che tipo di partnership?

Il Quadro di Partenariato con il Niger si basa su un buon dialogo a livello politico tra le autorità dell'UE e le autorità nigerine in materia di migrazione. Oltre alle summenzionate riunioni del Contact group e al vertice di Parigi in cui era incluso anche il Niger, si tengono regolarmente incontri bilaterali tra le due parti.

Il partenariato UE-Niger si basa inoltre su strumenti di sicurezza: la missione UE chiamata Capacity Building Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger) fornisce attività di formazione e consulenza alle autorità di sicurezza nigerine, in particolare nel campo della gestione delle migrazioni e della lotta contro il traffico e la tratta di esseri umani. La Missione ha l'ufficio ad Agadez. L'UE ha anche promosso la regionalizzazione delle attività del CSDP nel Sahel, fornendo la consulenza di esperti di sicurezza interna e di difesa ai Paesi del Sahel G5⁹⁵, e sostenendo la creazione di una cellula di coordinamento regionale a Bamako. La regionalizzazione delle attività del CSDP mira a sostenere la cooperazione transfrontaliera nel Sahel e le strutture di cooperazione regionali, e a rafforzare le capacità nazionali dei Paesi del Sahel G5 nel settore della sicurezza e della difesa⁹⁶.

Frontex ha incaricato un *liaison officer* a Niamey per sostenere le autorità nel raccogliere e scambiare informazioni sulle rotte migratorie. L'IcSP è impegnato nell'ambito del Partnership Framework, e attualmente finanzia 10 progetti per un importo complessivo di 17,7 milioni di euro atti a migliorare i servizi di base e la resilienza nelle regioni interessate dalle rotte migratorie nel Niger nordorientale (in particolare a Diffa e Agadez). In termini di cooperazione allo sviluppo, sono state condotte diverse missioni sul campo per valutare e ideare progetti per proporre alternative economiche alle comunità locali⁹⁷. A completamento delle azioni UE alcuni Stati membri, come la Francia e la Spagna, sono particolarmente attivi nell'appoggiare le autorità nigerine sulle questioni migratorie (*si veda il box*).

.....
95 In Niger è impegnato un solo Defence Expert, a causa della presenza della EUCAP Mission.

96 European Council, Press release, *Mali and the Sahel: EU strengthens its action in support of security of the region*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/20/mali-sahel/>

97 EC, *Third Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, si veda il link riportato sopra.

La Francia e la Spagna in Niger

La regione del Sahel è una priorità fondamentale per la Francia: per motivi storici e politici legati al passato coloniale, al desiderio di restare una grande potenza sulla scena internazionale, per la difesa degli interessi commerciali del Paese, in particolare per l'accesso alle materie prime, e per la valorizzazione della lingua francese. Il Niger è un partner chiave per la Francia e i due Paesi hanno sviluppato una stretta cooperazione bilaterale, anche nel settore della migrazione. Nel febbraio 2017, le autorità francesi e nigerine hanno firmato un *General Framework for Cooperation 2017-2021*, documento politico che definisce quattro priorità condivise, compresa la gestione dei flussi migratori (priorità 2). Due ministeri sono responsabili delle politiche migratorie francesi: il Ministero degli Affari Esteri (MFA) in materia di sviluppo, e il Ministero dell'Interno (MI) in materia di sicurezza e politiche ed interessi interni. Il Ministero della Difesa è spesso coinvolto nelle discussioni sulla migrazione. La Francia persegue due priorità principali in materia di migrazione: (1) affrontare le cause alle radici della migrazione attraverso attività di sviluppo e di sostegno delle diaspore; e (2) migliorare la gestione delle migrazioni tramite misure di sicurezza e di difesa. Queste priorità si riflettono nel sostegno fornito al Niger, anche se le misure di sicurezza sono chiaramente favorite rispetto a quelle relative allo sviluppo.

In termini di cooperazione allo sviluppo, la Francia è il secondo più grande donatore di aiuti bilaterali al Niger con un importo di 90 milioni di euro per nuovi progetti nel 2017. L'Agenzia Francese per lo Sviluppo (AFD), collegata al MFA, gestisce programmi in materia di istruzione, energia, salute, sostegno al settore privato e alle ONG. In termini di sicurezza e gestione delle migrazioni la Francia offre supporto alle forze nigerine di difesa e di sicurezza (esercito, guardia nazionale, gendarmeria e polizia). A partire da agosto, la Francia sostiene inoltre il Niger (e gli altri membri del G5: Mali, Burkina Faso, Mauritania, Ciad) nella lotta contro il terrorismo attraverso l'operazione militare Barkhane. Ha anche appoggiato, sin dall'inizio, l'attivazione del G5 Sahel (in particolare il pilastro della sicurezza e della difesa). Infine, dalla fine del 2015, la Francia ha finanziato il progetto "Sostegno alla cooperazione transfrontaliera nel Sahel", secondo un approccio che lega *Security and Development*, destinato a sostenere le attività di governance, sviluppo e sicurezza nelle zone di confine tra Burkina Faso, Mali e Niger (Regione Liptako-Gourma). Per quanto riguarda progetti EUTF attuati in Niger, la Francia è ampiamente coinvolta nell'attuazione dei progetti regionali che si concentrano sulla sicurezza e sulla stabilità (GAR-SI, G5 Sahel e Sahelian Security College). Alcuni di questi progetti sono infatti stati ideati sulla base di iniziative bilaterali preesistenti, realizzati da agenzie francesi, come il Sahelian Security College. In Niger, la Francia sta realizzando il progetto AJUSEN, il progetto AFD per la componente di giustizia e Civipol (collegato al MI) per la componente di sicurezza. Contribuisce inoltre all'istituzione del *Joint investigation team* che combatte la lotta contro la criminalità organizzata nel Niger. L'AFD è infine coinvolto nella realizzazione di progetti EUTF che si occupano di rafforzare la resilienza delle comunità locali.

Anche la Spagna è un importante attore europeo nel Sahel e nel Niger nel campo della migrazione. Per esempio, il Programma GAR-SI è stato progettato su impulso spagnolo. Le unità d'intervento che verranno costituite tramite questo programma si basano sul modello delle unità polifunzionali che la Guardia Civil ha usato per la lotta al terrorismo

in Spagna. L'implementazione del GAR-SI è pertanto guidata dalla Guardia Civil spagnola. Inoltre, la polizia nazionale spagnola sta partecipando anche al Joint investigation team against criminal networks in Niger.

Entrambi i progetti sono gestiti dalla Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas(FIIAPP), un'agenzia spagnola collegata al MI. La Spagna è anche coinvolta in alcuni programmi di sviluppo attraverso l'Agenzia Spagnola per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo (AECID), collegata al MFA. Ad esempio, la Spagna ha investito 10 milioni di euro per fornire sostegno istituzionale al trattato ECOWAS nel settore della migrazione regolare, e per sostenere le organizzazioni della società civile che operano nel settore della migrazione e dello sviluppo. Vi è una chiara divisione dei ruoli tra FIIAPP, che si occupa dei progetti di controllo delle frontiere e di sicurezza, e AECID, che si occupa di progetti di sviluppo. AECID si è dato l'obiettivo di aumentare il proprio coinvolgimento nei progetti di gestione delle migrazioni, soprattutto in Sahel e nel Niger, dove ha un ufficio, circoscrivendo il più possibile il proprio ruolo alle questioni dello sviluppo.

L'analisi dei diversi strumenti e meccanismi attuati nell'ambito del partenariato rivela ancora una volta un rapporto sbilanciato in cui le misure intraprese nel campo della sicurezza e del controllo delle migrazioni risultano in prima linea, mentre le disposizioni in materia di migrazione legale e per il reinsediamento dei rifugiati sono assolutamente minori (non sono nemmeno menzionate nei rapporti di avanzamento del partenariato)⁹⁸. Come ha espresso Rhissa Feltou, sindaco di Agadez, l'assenza di disposizioni specifiche per creare canali di migrazione legale è considerata una fonte di preoccupazione: «Se i migranti continueranno ad arrivare, senza trovare la possibilità di proseguire, allora l'Unione Europea ha il dovere di creare vie legali attraverso le quali raggiungere l'Europa, per chi ne ha diritto, altrimenti avremo tensioni, dato che le risorse sono limitate»⁹⁹.

La strategia globale di cooperazione UE-Niger in materia di migrazione si concentra su tre priorità: 1) rafforzare il controllo delle migrazioni, 2) combattere la tratta e il traffico di esseri umani e 3) sostenere alternative al contrabbando per la crescita e l'occupazione. Questi obiettivi appaiono nella Comunicazione della CE sul New Partnership Framework e nei successivi rapporti di avanzamento¹⁰⁰. Inoltre, secondo le interviste condotte sul campo con gli interlocutori UE, sono state fissate condizioni chiare per il sostegno economico alle autorità nigerine, legate al progresso nel settore del controllo delle migrazioni e della sicurezza. Al momento della presente ricerca non è stato possibile valutare se ciò potrebbe influire sul prossimo pacchetto di progetti finanziati dall'EUTF o su altri fondi UE o accordi bilaterali, ma la condizionalità sembra svolgere un ruolo fondamentale nei negoziati per le future assegnazioni. Questo focus sul controllo e la sicurezza delle migrazioni indica come esista ancora una volta un forte rischio che l'EUTF e quindi il finanziamento allo sviluppo, siano devianti dal loro scopo originario,

98 Anche se i Paesi africani hanno chiesto l'istituzione di canali di migrazione legale e di possibilità di mobilità (turismo, studio, lavoro) al vertice della Valletta del 2015 e nonostante l'UE si sia impegnata a soddisfare queste esigenze, secondo l'UNHCR, non una sola persona è stata trasferita dal Niger nel 2016, nonostante una lista di attesa di oltre 11.000 persone.: <https://euobserver.com/migration/139191>

99 Interviste.

100 EC, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, June 2016, si veda il link riportato sopra.

per contribuire a rafforzare il controllo delle migrazioni e combattere la tratta e il traffico di esseri umani.

2) L'EUTF in Niger: focus sulla gestione e controllo delle migrazioni, e sulle alternative alla tratta e i ritorni

Nove sono i progetti attualmente finanziati dall'EUTF in Niger per un importo complessivo di 189,9 milioni di euro. Tre di questi progetti¹⁰¹ mirano a migliorare la gestione delle migrazioni concentrandosi su attività di protezione e assistenza, sul sostegno ai ritorni volontari dei migranti e sulla promozione di alternative alla migrazione irregolare. Due progetti rientrano nell'ambito dell'obiettivo (1) dell'EUTF "Maggiori opportunità economiche e occupazionali"¹⁰², e puntano a migliorare le condizioni di vita locali attraverso lo sviluppo di competenze professionali, della produzione e del reddito nelle regioni settentrionali del Niger. Un programma¹⁰³ contribuisce all'obiettivo (2) "Rafforzare la resilienza", finanziando nuovi progetti per garantire l'accesso alla terra e all'acqua per le persone più vulnerabili della regione Diffa.

Tre programmi rientrano nell'obiettivo (4) per una migliore governance: il *Programma di sostegno allo sviluppo locale e alla governance per una migliore gestione dei flussi migratori* investe 25 milioni di euro nello sviluppo di misure strutturali ed economiche per aiutare le autorità locali ad affrontare l'impatto dell'afflusso di migranti¹⁰⁴, mentre gli altri due progetti¹⁰⁵ forniscono sostegno alle autorità nigerine nella lotta alla criminalità organizzata, alla tratta e al traffico di esseri umani.

Il *Project Support for justice and security in Niger to fight organised crime, smuggling and human trafficking* (AJUSEN) è particolarmente interessante in quanto fornisce supporto economico diretto alle autorità nigerine attraverso l'aiuto al bilancio. Secondo molteplici interlocutori¹⁰⁶, una parte del finanziamento dipenderà da una serie di condizioni, tra cui: la stesura di una strategia nazionale contro la migrazione irregolare entro il giugno 2017 e di una strategia di sicurezza nazionale prima di settembre 2017; l'acquisto di attrezzature di sicurezza per migliorare il controllo delle frontiere; la riabilitazione o la costruzione di posti di frontiera in aree strategiche; la creazione di speciali unità di polizia di confine e la costruzione di centri di accoglienza per i migranti. Se alcuni di questi obiettivi non venissero raggiunti, il governo nigerino dovrà affrontare penalità finanziarie.

Il secondo progetto che rientra nell'obiettivo (4) istituisce un *Joint investigation team* composto da agenti di polizia francesi, spagnoli e nigerini a sostegno delle autorità locali nell'attuazione delle azioni operative, e un meccanismo efficace per la lotta alle

.....
101 Il programma *Sustainable Return from Niger (SURENI)*, del valore di 15 milioni di euro, e il programma *Response mechanism and resources for migrants (MRRM)*, del valore di 7 milioni di euro, sono entrambi attuati da OIM. Il *Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)* ha un budget di 8 milioni.

102 Il programma *Integrating young people into employment in the transit areas of Zinder and Agadez in Niger*, vale 25,3 milioni di euro, e il progetto *Creating jobs in the transit areas of Tahoua and Agadez in Niger*, ne vale 30.

103 Il programma *Support for institutional and community resilience in the Diffa region*, vale 13 milioni di euro di cui 12 dall'EUTF).

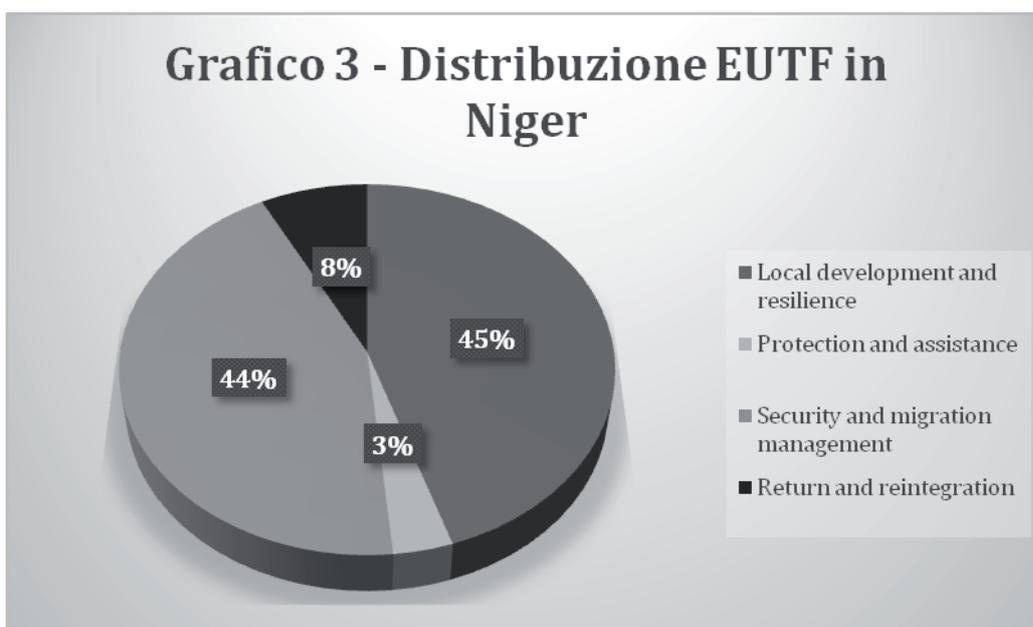
104 Queste misure dovrebbero essere in grado di rispondere alle esigenze della popolazione indigena, dei migranti e dei rifugiati.

105 AJUSEN, del valore di 80 milioni di euro (30 milioni + 50 milioni dal governo italiano nel 2017) e il programma *Setting up a joint investigation team to combat irregular immigration, human trafficking and people smuggling*, dal valore di 6 milioni.

106 Dalle ambasciate di diversi Stati membri.

reti della criminalità organizzata.

Oltre a questi progetti su scala nazionale, l'EUTF finanzia anche programmi regionali che coinvolgono il Niger. Tre di questi programmi vertono sulla dimensione di sicurezza della migrazione: il programma *Rapid Action Groups - Monitoring and Intervention in the Sahel* (GAR-SI SAHEL) prevede la creazione di Gruppi di Azione Rapida nei cinque Paesi Sahel e in Senegal. Il programma *Support to the G5 countries regional cooperation and to the sahelian security college* finanzia lo sviluppo e l'attivazione del G5 Sahel e di una forza per combattere il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e il traffico di esseri umani. Il programma *West Africa Police Information System* (WAPIS) prevede infine il rafforzamento dei sistemi di informazione della polizia dell'Africa Occidentale.



Nel complesso, la maggior parte dei programmi dell'EUTF attuati in Niger si concentrano su attività di sviluppo e protezione (vedi grafico 3). Tuttavia, due importanti progetti, che rappresentano un importo complessivo di ben 86 milioni di euro¹⁰⁷, mirano a fornire sostegno alle autorità preposte alla riduzione del transito dei migranti. Tenendo presente che il governo italiano contribuisce con 50 milioni di euro al progetto AJUSEN, tale importo rappresenta quasi la metà dei finanziamenti totali allocati in Niger (189,9 milioni di euro) tramite l'EUTF. Questo progetto mostra inoltre che anche i progetti EUTF sono influenzati dai principi del *'more for more'* e *'less for less'* che guidano il Partnership Framework. Infine, mobilitando un considerevole finanziamento di 96,6 milioni di euro¹⁰⁸ provenienti dall'EUTF, i tre programmi regionali citati danno una forte priorità alla dimensione della sicurezza. Ciò suggerisce ancora una volta come esista il grave rischio che le risorse di sviluppo rese disponibili dall'EUTF siano deviate dallo sviluppo al controllo delle migrazioni.

107 80 milioni di euro per AJUSEN e 6 milioni per il Joint Investigation Team.

108 A giugno l'EU ha annunciato la sua intenzione di supportare lo sviluppo e l'attivazione del G5 Sahel con un contributo di 50 milioni.

3) L'EUTF in Niger: importanti limiti nell'adempiere ai principi chiave dell'efficacia degli aiuti

Titolarità e allineamento. Secondo le OSC locali e le autorità intervistate, i progetti EUTF dedicati al Niger sono stati progettati e selezionati dagli Stati membri o da Bruxelles senza consultare gli attori locali. Ali Idrissa, presidente di una piattaforma che riunisce 19 ONG¹⁰⁹, ha spiegato: «Le OSC non sono state invitate ad esprimere le loro posizioni in merito al Fondo Fiduciario quando è stato lanciato. I negoziati sono avvenuti a porte chiuse, ne abbiamo solo conosciuto i risultati». Issouf Ag Maha, sindaco di Tchirozerine (la regione di Agadez) ha aggiunto: «come comuni locali, non abbiamo alcun potere per esprimere le nostre esigenze. L'UE e gli attuatori del progetto sono venuti qui con le loro priorità. È un approccio “prendere o lasciare”, e alla fine dobbiamo prendere, perché le nostre comunità hanno bisogno di sostegno». Questa mancanza di coinvolgimento degli attori locali è però attenuata dal fatto che, come testimonia un funzionario dell'UE, «gli intensi contatti quotidiani con i Ministri e il Presidente stesso sono una costante del lavoro della Delegazione dell'UE»¹¹⁰.

Inoltre, le politiche dell'UE in Niger non sono particolarmente allineate alle politiche interne nigerine. Infatti, nonostante si trovi al centro dell'area che va dall'Africa Occidentale al Maghreb, il Niger ha adottato misure specifiche in materia di migrazione solo negli ultimi anni (come la Strategia Nazionale di Migrazione), quando i partner internazionali come l'UE hanno riconosciuto il suo ruolo di “Paese di transito”¹¹¹. Lungi dall'essere vista negativamente, la migrazione ha infatti ampiamente contribuito all'economia del Paese per secoli (vedere la sezione IV)¹¹².

Armonizzazione. Nell'ottobre 2016 è stato lanciato il *Cadre de Concertation* sulla migrazione, co-presieduto dal Ministro degli Interni e che include i ministeri competenti e gli attori europei e internazionali impegnati nel Niger. Questo Quadro di Concertazione mira a discutere le priorità e le azioni operative comuni di UE e Niger, e doveva inizialmente riunirsi quattro volte l'anno. Ad ottobre 2017, si era riunito solo due volte (la seconda riunione si è svolta lo scorso giugno). Mentre questo quadro di cooperazione delle autorità europee e nigerine sembra essere lento ad operare, sono stati recentemente lanciati altri due sottogruppi specifici, uno su “migrazione e sviluppo” e uno su “migrazione e sicurezza”, coinvolgendo autorità locali e centrali. Questi nuovi meccanismi di coordinamento alimentano la speranza per una maggiore coerenza delle politiche in materia di migrazione.

Per altro verso, le interviste realizzate con le autorità degli Stati membri e le agenzie di attuazione dei programmi hanno evidenziato la mancanza di meccanismi di coordinamento tra i progetti dell'EUTF con gli altri strumenti dell'UE impiegati in Niger. Le interviste condotte hanno evidenziato inoltre la mancanza di dialogo e coordinamento tra le agenzie che attuano componenti diverse di uno stesso progetto. Di conseguenza, le

109 ROTAB (*Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire*).

110 Intervista con l'EU Commission Liaison officer di Niamey.

111 11.11.11, Dossier, *Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale, October 2017*

112 Interviste. Si consulti anche Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya, CRU report, February 2017*, si veda il link riportato sopra.

misure adottate tramite l'EUTF sono considerate da alcuni attori sul campo «confuse e incoerenti»¹¹³.

Risultati e responsabilità nel dare conto. Come sottolineato in precedenza, le persone consultate tramite le interviste hanno sollevato la loro preoccupazione per la mancanza di trasparenza nelle procedure di selezione dell'EUTF. Come un funzionario di alto livello della Delegazione dell'UE a Niamey ha spiegato¹¹⁴: «non ci sono stati specifici inviti a presentare proposte, abbiamo ricevuto proposte di progetti in modo disorganizzato». Un altro interlocutore dell'Agenzia per lo Sviluppo Francese (AFD)¹¹⁵ ha affermato che «a causa delle procedure di emergenza sono stati scelti solo gli attori più grandi, come le agenzie ONU e quelle bilaterali». I progetti dell'EUTF sono stati ideati senza un'adeguata analisi del contesto in cui si svolgono, e senza che venga esposto chiaramente come si dovrebbero conseguire gli obiettivi¹¹⁶. Come ci spiega un interlocutore che lavora per un'agenzia bilaterale tra due Stati membri, «sembra che ci sia una generale mancanza di comprensione del contesto in cui avviene la migrazione in Niger». Aggiunge poi un intervistato di AFD¹¹⁷: «l'UE ha capito che la prima serie di progetti è stata adottata troppo in fretta, per dare l'impressione che le cose stessero progredendo. Penso che sarebbe invece una buona idea fare una pausa e perfezionare i programmi». Nel complesso, appare ancora una volta come i programmi EUTF non siano conformi ai principi fondamentali degli aiuti allo sviluppo, compromettendo in tal modo l'efficacia delle politiche di sviluppo dell'UE in loco. In particolare, i progetti non sono sufficientemente allineati alle esigenze locali, non coinvolgono adeguatamente gli attori locali, si basano su processi di selezione, monitoraggio e valutazione opachi e sono privi di coerenza generale.

4) Le conseguenze delle politiche migratorie europee in Niger

Sostegno ad un governo dotato di una governance fragile. Il sostegno economico diretto, o aiuto al bilancio, a Paesi con una fragile governance è considerata una decisione controversa. Come spiega Ali Idrissa, presidente della piattaforma ROTAB: «con il sostegno economico l'UE si è assunta una grande responsabilità. Nel Paese la corruzione è comune e i meccanismi di controllo, compreso il Parlamento, non funzionano. Non saremo in grado di capire se questi soldi siano stati utilizzati in modo trasparente». Inoltre, aumentare il potere delle autorità di esecuzione e rendere più aspri i controlli alle frontiere può avere effetti controproducenti, come l'aumento delle pratiche di corruzione già diffuse lungo le rotte migratorie (ufficiali militari e poliziotti chiedono dazi illegali nei punti di controllo in tutto il Paese)¹¹⁸.

A causa dell'inasprimento delle misure anti-tratta, ci sono testimonianze del fatto che i trafficanti di persone e gli altri operatori coinvolti in questi traffici vengono imprigionati

.....
¹¹³ Intervista con agenzia bilaterale di uno Stato Membro a Niamey.

¹¹⁴ Intervista con un ufficiale di alto livello EU.

¹¹⁵ Intervista con un membro della French Development Agency (AFD) a Niamey

¹¹⁶ Per maggiori informazioni, si veda: Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, Settembre 2017, http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust_FINAL-VERSION.pdf

¹¹⁷ Intervista con un membro AFD a Niamey.

¹¹⁸ Intervista con membri governativi e della società civile locale.

senza la sufficiente evidenza, e che subiscono processi non equi, che i diritti dei detenuti non vengono rispettati, in violazione della legalità e del diritto ad un equo processo¹¹⁹. Pur mantenendo alta l'attenzione sulle misure securitarie come mezzo per fermare le reti della tratta, l'UE non è finora riuscita a tener conto del fatto che le reti della tratta sono spesso profondamente radicate nel sistema di governance e supportate da una rete di attori locali¹²⁰.

Diritti dei migranti a rischio.L'inasprimento dei controlli dei confini costringe i migranti ad intraprendere percorsi più lunghi e pericolosi nel nord del Niger, del Mali e dell'Algeria, in zone meno sicure a causa della presenza di gruppi armati, con minori infrastrutture e maggiori probabilità di guasti e incidenti stradali¹²¹. Come sottolinea Tchernou Boulama Hamadou della ONG Alternative Espace Citoyen, queste misure causano rischi maggiori per la salute delle persone in movimento: «In un clima di paura, dove i migranti si sentono criminalizzati, non sono in grado di denunciare gli abusi e le violazioni dei diritti umani, e neanche di recarsi in ospedale quando hanno un problema». Nana Hékyoe, della stessa ONG, aggiunge: anche ad Agadez tutto si svolge di nascosto, favorendo pratiche di traffico di esseri umani, dove i migranti sono rinchiusi all'interno di ghetti e poi venduti come un bene prezioso». Le donne sono esposte a un abuso ancora maggiore e alla violenza sessuale. Mentre le reti della tratta si adattano facilmente alle restrizioni utilizzando nuovi percorsi e tecniche, ciò spesso comporta più rischi e un costo economico ed umano più elevato per i migranti¹²².

Impedire un accesso adeguato alla protezione internazionale.I dati dell'UNHCR¹²³ mostrano che nel 2016 il 30% dei migranti provenienti dall'Africa Sub-sahariana seguendo la rotta del Mediterraneo centrale attraverso il Niger ha ottenuto uno status di protezione in Europa. Oltre agli incentivi economici, gli effetti dei cambiamenti climatici stanno svolgendo un ruolo sempre più importante nella migrazione forzata nella regione¹²⁴. A queste persone non è però ancora riconosciuto uno status di protezione. I flussi migratori lungo questo itinerario sono mescolati, e la chiusura di questa rotta senza creare canali legali alternativi rende impossibile per le persone in difficoltà ottenere protezione¹²⁵. Come ci spiega un funzionario dell'ufficio relazioni esterne di UNHCR a Niamey: «Nonostante le prove, il dibattito è dominato dal problema della migrazione illegale e in alcune occasioni abbiamo capito che a livello dell'UE è impopolare parlare di protezione internazionale in Niger». A partire da settembre 2017, all'UNHCR è stata negata la partecipazione alla Piattaforma di Scambio di Dati Statistici sulla Migrazione presso il Ministero degli Interni. Inoltre, nella Strategia Nazionale per la lotta contro la migrazione irregolare e nel suo piano d'azione sembra assente la protezione giuridica

119 11.11.11, Dossier, *Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale*, October 2017

120 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya, CRU report*, February 2017, si veda il link riportato sopra.

121 11.11.11, Dossier, *Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale*, October 2017,

122 Ibid

123 UNHCR, *Mixed migration towards the European Union: Asylum applications of citizens of 10 sub-Saharan countries examined in the EU in 2016*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/56590>

124 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya, CRU report*, February 2017, si veda il link riportato sopra.

125 11.11.11, Dossier, *Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale*, October 2017

dei rifugiati in movimento, mentre il focus viene posto sulla gestione delle frontiere, la repressione, il ritorno dei migranti e la raccolta di dati.

Limitazioni allo sviluppo economico derivante dalla migrazione legale circolare. La migrazione è stata in Niger una fonte di prosperità economica per secoli¹²⁶, e questo avviene ancora oggi, soprattutto in considerazione del fatto che il Niger fa parte della Comunità Economica degli Stati dell’Africa Occidentale (ECOWAS) che consente la libera circolazione delle persone. In quest’area la maggior parte delle migrazioni è circolare: le comunità rurali semi-nomadi e le comunità di lavoratori stagionali attraversano le frontiere per accedere a cibo, acqua, guadagni, alle famiglie e alla protezione sociale¹²⁷. Come si evince dai dati OIM, la maggior parte delle persone che migrano lungo la rotta del Sahara non sono effettivamente dirette in Europa: nel 2016 solo il 20-35 per cento degli immigrati avevano intenzione di raggiungere l’Europa, il resto ha riferito che Algeria e Libia erano le loro destinazioni finali¹²⁸. Tuttavia, secondo le interviste, le misure del governo sul controllo delle migrazioni non fanno distinzioni tra la migrazione intra ed extra-regionale¹²⁹: a partire dall’anno scorso, i diritti dei cittadini ECOWAS sono stati limitati, compromettendo le relazioni tra il Niger e gli altri 15 membri dell’ECOWAS. Come spiega un ufficiale nigerino di alto rango, «il Ministro degli Affari Esteri ha ricevuto lamentele da parte dei suoi omologhi nei Paesi limitrofi, riguardo al fatto che i propri cittadini fossero stati respinti». Le interviste condotte con le agenzie delle capitali europee hanno confermato che l’EUTF ignora totalmente la questione della migrazione circolare, per concentrarsi sulla riduzione dei flussi migratori verso l’UE. Tchernou Hamadou Bolama sottolinea che «i dibattiti e i documenti utilizzano un linguaggio che criminalizza la migrazione. I documenti ufficiali parlano spesso di migrazione illegale e clandestina e se non ci si allinea su questa visione le possibilità di accesso ai finanziamenti diminuiscono».

Instabilità crescente. Negli ultimi anni, le città di transito come Agadez hanno goduto di una spettacolare crescita economica a causa delle attività legate alla migrazione. I trafficanti e le compagnie di trasporto, ma anche gli hotel e gli operatori locali della ristorazione beneficiano sia di nuovi clienti che di un grande serbatoio di lavoro temporaneo a buon mercato¹³⁰. Con l’adozione all’inizio del 2016 di un piano d’azione per la Regione di Agadez per affrontare la migrazione irregolare, il governo ha aumentato le misure repressive contro le attività di contrabbando e della tratta. Tali misure non sono però state sufficientemente controbilanciate da azioni che stimolassero il tessuto economico regionale, portando ad un crescente scontento popolare¹³¹. Come spiega Rhissa Feltou, sindaco del Comune di Agadez: «Agli inizi degli anni Novanta,

126 See Adamou Aboubacar, *Agadez et sa région. Contribution à l’étude du Sahel et du Sahara nigériens*, Niger, IFAN, 1979, 358 p.

127 Julien BRACHET, *Migrations transsahariennes: vers un désert cosmopolite et morcelé (Niger)*, Paris, Éditions du Croquant, Collection Terra, 2009, 322 p

128 IOM, 2016, *Niger Flow Monitoring – Quarterly Report (Feb 2016-April 2016)*, IOM, Niamey, https://drive.google.com/open?id=oB_hLuy9q1oXQUzdISTRPdTVwazg.

129 Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, September 2017, si veda il link riportato sopra.

130 11.11.11, Dossier, *Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy*, *International Solidarity for Sale*, October 2017

131 Anche se l’EUTF si occupa di questo tema, l’attuazione di progetti in questo campo non è ancora efficace, Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, September 2017, si veda il link riportato sopra. Il recente (ottobre 2017) rapporto del Clingendael Institute “identifica gli effetti negativi della politica migratoria europea sull’economia locale, sulla legittimità delle autorità statali e sulla sicurezza nella regione”<https://www.clingendael.org/publication/roadmap-sustainable-migration-management-agadez>

i servizi per i migranti in transito erano legali, riconosciuti dallo Stato: ex combattenti ribelli e guide turistiche hanno fatto ricorso all'economia migratoria per vivere. Ora è stato dichiarato illegale. Con il progetto PAIERA l'UE cerca di calmare la gente, ma i mezzi sono in gran parte insufficienti». Come evidenziano diversi amministratori locali, le aspettative elevate sono state frustrate dal budget limitato dedicato dai progetti UE per creare alternative economiche alla tratta, insufficienti a sostenere le migliaia di richieste ricevute da ex attori della migrazione alla ricerca di guadagni alternativi¹³². La mancanza di alternative economiche potrebbe generare un'ulteriore instabilità: «Le persone qui in passato hanno preso le armi per decidere per il proprio futuro, e tra di loro molti sono diventati autisti o proprietari di ghetti. Dobbiamo offrirgli una vera soluzione. Altrimenti, presto dovremo combattere la violenza e la criminalità, al posto della migrazione»¹³³.

Meno attenzione ai bisogni del Paese. Nonostante il contesto sfidante, si registra una minore attenzione verso attività mirate allo sradicamento della povertà *versus* una maggiore attenzione riservata alla migrazione. Le ONG che lavorano sul campo affermano che a volte subiscono pressioni per trasferire le loro sedi lungo i percorsi migratori, indipendentemente dal fatto che questo sia in linea con la loro più ampia agenda di programmazione per la riduzione della povertà. Sono tenuti a concentrare i propri progetti sui maschi giovani, in quanto questi sono ritenuti più propensi a migrare in Europa, rispetto alle donne più povere o vulnerabili. Ciò conferma la tendenza politica dell'Unione Europea a incentrare le politiche di sviluppo verso la migrazione, come si afferma nel New Partnership Framework: *“Per elaborare i Compact, (..) le azioni adottate attraverso le misure annuali di attuazione degli strumenti geografici nei Paesi di origine più rilevanti si focalizzeranno sulle principali aree di origine dei migranti¹³⁴”*.

La strategia dell'UE sulle migrazioni in Niger è incentrata sul sostegno alle autorità locali per migliorare le loro capacità nella gestione e nel controllo delle migrazioni. L'EUTF finanzia progetti di sviluppo e (meno) di protezione, ma il loro impatto sul campo sembra limitato, specialmente se messo a confronto con quello dei programmi regionali e nazionali mirati al rafforzamento delle autorità. La strategia dell'UE ha conseguenze notevoli sia per le persone vulnerabili che per la migrazione regolare nel Niger. Tenendo presente questo aspetto, l'Unione Europea dovrebbe riconsiderare la propria politica di migrazione e di sviluppo, garantendo che questa contribuisca a una migliore governance, massimizzi i benefici della migrazione legale regionale, assicuri vie sicure per l'Europa e protegga le persone che ne hanno bisogno.

.....
132 Interviste.

133 Mohamed Anacko, *President of the Agadez Regional Council*

134 EC, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, June 2016, si veda il link riportato sopra.

ETIOPIA

Come nelle due sezioni precedenti, si cercherà innanzitutto di cogliere le basi su cui si fonda la cooperazione UE-Etiopia nel settore della migrazione. Mettendo da una parte gli aiuti allo sviluppo forniti dall'EUTF, si fornirà una panoramica degli strumenti che vengono implementati nell'ambito del quadro di partenariato. Verranno quindi discussi la natura e lo scopo dei progetti finanziati da EUTF in Etiopia, nonché la loro efficacia e l'impatto globale delle politiche migratorie dell'UE sul campo.

1) Il Partnership Framework con l'Etiopia: che tipo di partnership?

Il Partnership Framework con l'Etiopia si basa principalmente su un buon dialogo di alto livello tra l'UE e le autorità etiopiche, focalizzato sulla creazione di un'efficace cooperazione strutturata per le attività d'identificazione e ritorno. Nel 2017 si sono tenuti almeno nove incontri bilaterali su questi temi. L'UE mira all'intensificazione dei negoziati in questo settore grazie alla prossima istituzione di un canale di dialogo settoriale detto *Strategic Engagement* sui temi della migrazione. Dal marzo 2017 è stato nominato lo *European Migration Liaison Officer* nel Paese, incaricato di raccogliere, scambiare e analizzare le informazioni sulle evoluzioni delle migrazioni¹³⁵. Oltre a tale dialogo politico, l'Etiopia è uno dei maggiori destinatari degli aiuti allo sviluppo dell'UE (il Paese riceve 700 milioni di euro dall'EDF¹³⁶). L'UE in Etiopia offre supporto alle comunità di rifugiati attraverso finanziamenti umanitari¹³⁷. Infatti, le politiche di sviluppo dell'UE in Etiopia davano sostegno alle politiche migratorie anche prima dell'avvio dell'EUTF, ma non per il loro controllo, come invece si sta cercando di fare negli ultimi anni. Oltre a queste misure, anche la Germania appoggia le autorità etiopi nell'affrontare le questioni migratorie (si veda il box sotto).

Germania in Etiopia

La Germania ha sviluppato per anni una stretta cooperazione bilaterale con l'Etiopia. In termini di migrazione, la principale priorità della Germania in Etiopia è affrontarne le cause. Persegue inoltre l'obiettivo di migliorare la cooperazione nel settore della migrazione legale e delle riammissioni, e di promuovere il capacitybuilding sui temi della protezione dei rifugiati e dell'asilo. La Germania sostiene le politiche di migrazione dell'Etiopia attraverso il suo contributo al EUTF. L'attuazione del progetto *Better Migration Management* è guidata dall'Agenzia tedesca per la Cooperazione Internazionale (GIZ), in parte finanziata (6 milioni di euro) dal Ministero Federale Tedesco per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (BMZ). Il BMZ contribuisce anche al Programma EUTF *Strengthening of the ability of Intergovernmental Authority on Development (IGAD) to promote resilience in Africa* con 750 mila euro.

L'Etiopia è in effetti un Paese partner importante per la cooperazione tedesca allo sviluppo. La cooperazione bilaterale allo sviluppo esiste fin dalla fine degli anni

135 Consiglio dell'Unione Europea, *Concept paper on the deployment of European Migration Liaison Officers*, <http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-council-euro-migration-liason-officers-1343-15.pdf>.

136 Interviste.

137 EC, *Third Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, si veda il link riportato sopra.

Cinquanta. La Germania contribuisce all’attuazione degli obiettivi di sviluppo fissati dall’Etiopia (cioè la crescita economica sostenibile, la promozione dell’occupazione, l’adattamento ai cambiamenti climatici), e alla resilienza delle popolazioni vulnerabili. Si possono individuare due settori principali della cooperazione allo sviluppo: “Sviluppo rurale” e “Protezione della biodiversità e della silvicoltura”. Gli obiettivi sono l’aumento della produzione (attraverso il miglioramento della produzione dei semi e delle tecniche di coltivazione) e la redditività (attraverso catene di approvvigionamento più efficienti e grandi mercati di vendita), promuovere la riabilitazione del paesaggio, e garantire l’accesso all’acqua e al cibo. La Germania è il terzo maggiore donatore umanitario in Etiopia, dopo gli Stati Uniti e l’UE. Nel 2016 sono stati attuati progetti di aiuto umanitario pari a 14,39 milioni di euro. Quest’anno per gli aiuti umanitari sono stati spesi 26,4 milioni di euro, e sono previsti nuovi finanziamenti per progetti di assistenza strutturale (35 milioni di euro), al fine di rafforzare la resilienza delle popolazioni locali. L’impegno di assistenza umanitaria tedesca in Etiopia è incentrato sui settori dell’approvvigionamento alimentare, della salute e della nutrizione, del miglioramento della gestione idrica, delle forniture sanitarie e igieniche e della fornitura di alloggio. I progetti e i programmi sono attuati attraverso i tre pilastri dell’aiuto umanitario: le organizzazioni non governative tedesche, le organizzazioni umanitarie delle Nazioni Unite e la Croce Rossa / Mezzaluna Rossa.

In Etiopia, mentre il Partnership Framework non sembra promuovere la diversione dei finanziamenti allo sviluppo verso attività di gestione delle migrazioni, la strategia di cooperazione dell’UE si concentra su una priorità fondamentale: rafforzare la cooperazione nel campo dei ritorni e delle riammissioni. Questa priorità è sempre più legata alla condizionalità positiva, come evidenzia l’ultima relazione di avanzamento del partenariato, che collega i progressi fatti in questo campo con gli aiuti provenienti dall’UE per rifugiati in Etiopia¹³⁸. Mentre il miglioramento dei canali d’ingresso della migrazione legale verso l’Europa è considerata una priorità per l’Etiopia¹³⁹, vale la pena notare che ancora una volta non vi è alcuna indicazione del tipo di misure adottate in questo campo. Anche se il primo rapporto di avanzamento menziona la presenza di opportunità di migrazione legale (come il programma Erasmus e altri strumenti), questo non viene reiterato e reso concreto nei rapporti successivi¹⁴⁰. Per l’UE, il partenariato con l’Etiopia ha finora ottenuto scarsi risultati: la cooperazione sui ritorni dai Paesi UE “rimane insoddisfacente e il tasso di ritorno è uno dei più bassi della regione”.¹⁴¹

.....
138 “Parallelamente al progresso nei ritorni dall’Europa e in base alla situazione umanitaria, si considera il sostegno dell’UE alla protezione dei rimpatriati dall’Arabia Saudita”, EC, Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, September 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170906_fifth_progress_report_on_the_partnership_framework_with_third_countries_under_the_eam_en_o.pdf

139 Joint EC-EEAS non-paper on enhancing cooperation on migration, mobility and readmission with Ethiopia, March 2016, <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-com-eeas-readmission-ethiopia-7205-16.pdf>

140 EC, Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, September 2017, si veda il link riportato sopra.

141 Ibid.

2) L'EUTF in Etiopia: il focus sulla protezione e le cause della migrazione illegale e degli sfollamenti forzati

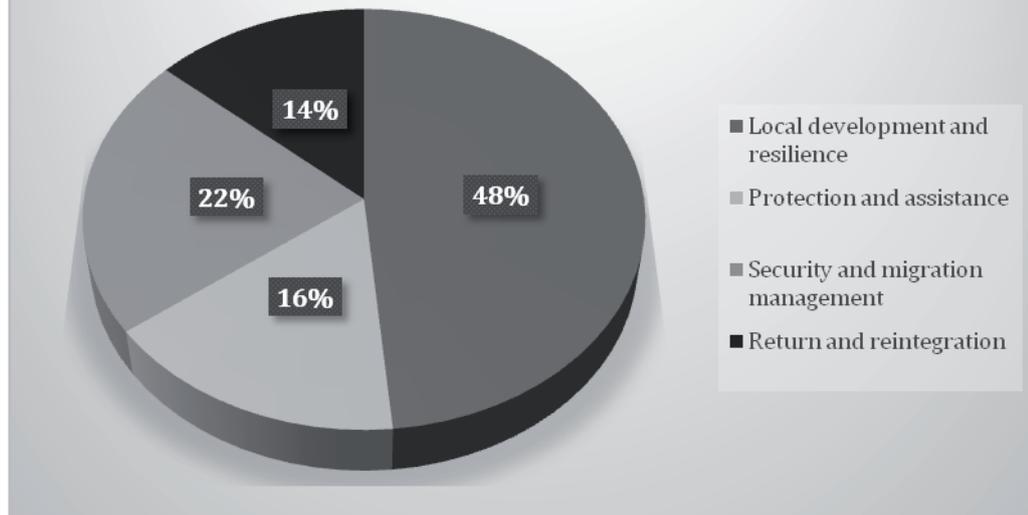
Nel caso dell'Etiopia, solo un programma EUTF, *Better Migration Management in Support of the Khartoum Process* (BMM), è attualmente dedicato al “miglioramento della gestione delle migrazioni”¹⁴² (obiettivo 3 dell'EUTF). Viene implementato in Etiopia e negli altri 8 paesi membri del processo di Khartoum. Al programma — che si concentra sulla questione del traffico e della tratta di migranti nel Corno d'Africa — è stato destinato un finanziamento di 46 milioni di euro (40 milioni di euro dall'EUTF e 6 milioni di euro dal governo tedesco). Secondo gli interlocutori, il programma integra diritti umani e dei migranti, e dedica un'attenzione specifica ai gruppi vulnerabili (donne e bambini).

Gli altri cinque progetti finanziati dall'EUTF in Etiopia, in linea con i progetti di sviluppo già attuati nel Paese prima del 2015, si concentrano sulla protezione, la resilienza e la creazione di posti di lavoro (obiettivo 1 dell'EUTF). Il programma *Stemming Irregular Migration in Northern and Central Ethiopia* (SINCE) investe 20 milioni di euro per ridurre la migrazione illegale in Etiopia migliorando le condizioni di vita della popolazione più vulnerabile. Realizzato dall'Agenzia di cooperazione italiana, si occupa della creazione di occupazione nelle zone industriali come alternativa alla migrazione, creando un legame tra migrazione e sviluppo locale. Con un budget di 47 milioni di euro, il *Resilience Building in Ethiopia* (RESET II) mira a migliorare la sicurezza alimentare, l'accesso ai servizi di base e il miglioramento dei mezzi di sussistenza nelle aree etiopi vicino a scenari di conflitto. Questa iniziativa si basa sul precedente programma RESET (2012-2016), finanziato congiuntamente da DEVCO e ECHO. È dunque in linea con gli obiettivi dell'11° EDF¹⁴³. Il progetto *Regional Development and Protection Programme in Ethiopia* (RDPP), con un valore di 30 milioni di euro, mira a migliorare le condizioni di vita e ad affrontare le esigenze di sviluppo e protezione a lungo termine dei rifugiati e delle loro comunità ospitanti. È un classico progetto di risposta ai problemi dei rifugiati. Con 25 milioni di euro provenienti dall'EUTF, il progetto *Facility on Sustainable and Dignified Return and Reintegration in support of the Khartoum Process* (FSDRRK) mira allo sviluppo di politiche che favoriscano ritorni e reintegrazioni sostenibili e dignitose, e si impegna per facilitare il ritorno e la reintegrazione dei migranti nei Paesi africani d'origine, di transito e di destinazione. L'ultimo progetto realizzato in Etiopia, *Building Resilience to Impacts of El Niño through Integrated Complementary Actions to the EU Resilience Building Programme in Ethiopia* (RESET Plus), con un budget di 22,5 milioni di euro, mira ad affrontare le cause strutturali e sistemiche della vulnerabilità e dell'insicurezza alimentare e nutrizionale cronica nelle aree più vulnerabili.

.....
¹⁴² In Etiopia è in corso anche un altro progetto sulla gestione delle migrazioni (*Addressing Mixed Migration flows in Eastern Africa* – attuato da Expertise France) ma è finanziato dal DCI.

¹⁴³ Più in particolare, il progetto è in linea con il primo obiettivo dell'11th EDF per l'Etiopia, “Agricoltura sostenibile e sicurezza alimentare” e il suo terzo obiettivo specifico “Migliorare la resilienza e la nutrizione a lungo termine, con approcci LRRD e di protezione sociale”.

Grafico 4 - Distribuzione EUTF in Etiopia



Nel complesso, la grande maggioranza delle azioni adottate nell'ambito dell'EUTF in Etiopia si concentra sulla gestione delle cause alla base della migrazione forzata e sulla protezione dei migranti (vedi grafico 4). L'EUTF è qui meno utilizzato per attività di gestione della migrazione. Al contrario, viene utilizzato come un seguito per i progetti di sviluppo già esistenti prima del 2015, e si può quindi prevedere che tali programmi siano — almeno parzialmente — in linea con i principi degli aiuti allo sviluppo.

3) L'EUTF in Etiopia: parzialmente in linea con i principi di efficacia degli aiuti

Titolarità e allineamento. Secondo le interviste effettuate, le autorità governative e le OSC sono state scarsamente coinvolte nella fase iniziale d'ideazione dei programmi, anche se i partner che attuano i progetti si stanno oggi impegnando per coinvolgere il governo locale e la società civile. Alcuni dei nostri interlocutori hanno spiegato che i donatori erano incredibilmente prescrittivi nella fase iniziale dei progetti, consentendo una limitata flessibilità o creatività. Di conseguenza, i progetti sono stati guidati dagli obiettivi dei donatori senza molti input provenienti da parte degli attori sul campo. Finora, i progetti dell'EUTF corrispondono all'agenda del governo etiope, che si concentra sul sostegno umanitario e sullo sviluppo.

Secondo gli interlocutori, il governo etiope sta attualmente aggiornando la *Refugee Proclamation* con il diritto al lavoro, l'accesso all'istruzione e la libertà di movimento, impegnandosi a migliorare la vita dei rifugiati che si trovano nel suo territorio. La migrazione non è considerata una priorità da parte delle autorità nazionali, eccetto quando si verificano problemi quali la deportazione dei suoi cittadini dall'Arabia Saudita. Di conseguenza, non esiste una politica globale etiope per la migrazione.

Armonizzazione. I progetti EUTF dovrebbero essere integrati in una politica globale dell'UE in materia di migrazione che chiarisca il nesso tra migrazione e sviluppo, tra misure a breve e lungo termine. Le iniziative in materia di migrazione che sono aumentate negli ultimi anni non sono state accompagnate da un chiaro quadro di riferimento e da meccanismi di coordinamento. Tale approccio globale alla migrazione dovrebbe basarsi sul nuovo *National Indicative Programme for Ethiopia* che chiarisce il legame tra migrazione, umanitario e sviluppo. Si registra anche una mancanza di coordinamento con i partner internazionali che operano nel settore, in particolare per quanto riguarda la raccolta di dati e la condivisione delle conoscenze. Le ONG hanno istituito due reti informali in cui condividono le informazioni ed elaborano raccomandazioni politiche: la prima sulle questioni umanitarie e di sviluppo e la seconda sui rifugiati. Queste supportano la società civile al fine di migliorare le loro capacità, ma persistono divisioni tra le prospettive umanitarie e quelle di sviluppo.

Risultati e responsabilità nel dare conto. L'EUTF fornisce indicazioni generali sugli obiettivi da raggiungere ma non dà indicazioni concrete in merito alle attività da intraprendere e ai risultati attesi. Secondo le interviste condotte con gli attori dell'UE, i progetti realizzati in Etiopia non sono stati ideati sulla base di una chiara valutazione delle esigenze e non includono una valutazione del loro impatto sulla migrazione. Ad esempio, i collegamenti tra i ritorni volontari, la reintegrazione e lo sviluppo nel progetto FSDRRK attuato dall'OIM non sono chiari. Di conseguenza, le attività possono risultare costose e con una scarsa sostenibilità. È necessario migliorare la raccolta dei dati e condurre ricerche e analisi basate su metodologie adeguate.

Nel complesso, sembra che i programmi dell'EUTF siano in linea con i principi fondamentali degli aiuti allo sviluppo, anche se esiste un margine di miglioramento. In particolare, i processi di selezione dei progetti dovrebbero essere rivisti in linea con i principi di titolarità, risultati attesi e responsabilità. Sul campo, l'UE dovrebbe migliorare ulteriormente la coerenza delle sue politiche, basandosi su un'analisi approfondita dei legami tra migrazione e sviluppo.

4) Le conseguenze delle politiche migratorie europee in Etiopia

Considerando le misure di sviluppo e di protezione, le politiche di migrazione dell'UE contribuiscono positivamente a migliorare le condizioni di vita e la protezione dei più vulnerabili in Etiopia. I progetti EUTF nel Paese hanno dato rilevanza alle dimensioni di sviluppo e protezione della migrazione e, in base alle interviste condotte i diritti umani sono sempre tenuti in considerazione nell'uso dei fondi per la gestione delle migrazioni. In questo caso non si registrano diversioni verso misure securitarie.

D'altro canto, l'evoluzione della politica migratoria dell'UE verso una maggiore condizionalità potrebbe scatenare conseguenze negative in Etiopia. Come visto in precedenza, la cooperazione con l'Etiopia sui ritorni e le riammissioni ha sempre maggiore importanza per l'UE¹⁴⁴. Tuttavia, tale cooperazione potrebbe comportare una

.....
¹⁴⁴ Nel *4th progress Report on the Partnership Framework*, la Commissione prende nota della mancanza di progresso in questo campo e chiede che "si stabilisca il prima possibile una cooperazione effettiva e strutturata per le identificazioni e i ritorni".

notevole riduzione delle entrate provenienti dalle rimesse, da cui dipendono molti Paesi di origine. Come riconosce la CE, le rimesse costituiscono una parte significativa delle entrate dell'Etiopia poiché contribuiscono all'economia etiopica per un valore totale che corrisponde ad almeno tre volte quello della cooperazione allo sviluppo¹⁴⁵. Ciò potrebbe spiegare perché il governo etiopico finora abbia posto resistenza alle pressioni dell'Unione Europea per cooperare sui ritorni e le riammissioni. In futuro, i progetti EUTF potrebbero essere utilizzati per raggiungere l'obiettivo di un aumento dei ritorni e delle riammissioni. Nella seconda relazione sullo stato di avanzamento del partenariato, la Commissione afferma, ad esempio, che *“sono in via di elaborazione dei programmi (...) per supportare la creazione di un sistema nazionale unificato d'identificazione e di registrazione”*¹⁴⁶.

Infine, alcuni Stati membri sono più sensibili alla dimensione di sicurezza delle migrazioni e spingono per intraprendere misure di questo tipo; ciò potrebbe portare in futuro alla diversione dei fondi di sviluppo. Ad esempio, il Centro Operativo Regionale di Khartoum (ROCK)¹⁴⁷, inizialmente parte del programma BMM, è diventato ora un progetto regionale dell'EUTF, incentrato sulle misure di sicurezza per migliorare la gestione delle migrazioni, senza considerare alcun legame con i problemi di sviluppo. L'UE ha recentemente espresso l'intenzione di rafforzare ulteriormente la cooperazione regionale per combattere il traffico e la tratta di esseri umani, in particolare attraverso il ROCK¹⁴⁸.

.....
¹⁴⁵ EC, *First Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, October 2016, si veda il link riportato sopra.

¹⁴⁶ EC, *Second Progress Report: First Deliverables on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, December 2016, si veda il link riportato sopra.

¹⁴⁷ Per più informazioni si veda la Action Fiche : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/regional-operational-centre_en.pdf

¹⁴⁸ factsheet_work_under_partnership_framework_with_ethiopia.pdf

CONCLUSIONI

L'EUTF è stato istituito nel contesto di un ampio dibattito sul ruolo e sulla natura dell'aiuto allo sviluppo dell'UE. Le più recenti politiche europee, il New Partnership Framework on Migration del 2016, la Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy del 2016, e lo European Consensus on development del 2017 hanno indicato la necessità di politiche di cooperazione allo sviluppo europee più flessibili, meglio allineate con le strategie prioritarie dell'UE e che possano essere usate come leva per un'agenda politica più ampia. L'EUTF sembra soddisfare queste aspettative, permettendo ai progetti finanziati con l'APS di seguire procedure semplificate e più veloci rispetto a quelle dei progetti standard finanziati con l'EDF, di riflettere le preoccupazioni politiche degli Stati membri e di poter essere usati come leva per favorire la cooperazione nel campo delle migrazioni. Come conferma un funzionario di uno Stato membro, «la novità del EUTF è che permette di infrangere i compartimenti stagni esistenti tra gli strumenti europei al fine di finanziare, con i fondi per lo sviluppo, azioni di stabilizzazione, di governance e di sicurezza»¹⁴⁹.

Le interviste condotte hanno però rivelato importanti punti di debolezza nella gestione dell'EUTF. Secondo gli intervistati i progetti sono ideati direttamente dagli Stati membri e a Bruxelles, riflettendo le priorità nazionali europee. Il processo di selezione non è trasparente e soggetto a pressioni da parte degli Stati membri, che spingono per l'ammissione a finanziamento dei propri progetti. I fondi ritornano quindi negli Stati e nelle loro agenzie di attuazione. Inoltre, spesso, soprattutto nelle fasi iniziali, diversi progetti possono risultare lontani dai bisogni locali e privi di una visione a tutto tondo. Gli attori locali sono raramente consultati, e comunque questo avviene solo quando le decisioni sono già state prese. Il risultato è che le OSC africane stanno contestando l'esternalizzazione e le misure di sicurezza promosse dall'UE nei loro paesi, e denunciano gli effetti negativi sulla libertà di movimento delle persone a livello internazionale e africano¹⁵⁰. Infine, non esiste un sistema che permetta alle agenzie di monitorare e valutare il proprio lavoro sul campo, e il coordinamento tra i progetti è occasionale e dipendente dalla volontà dei singoli attori. Non viene effettuata nessuna valutazione *ex ante* sull'impatto, che sia precedente o successiva all'annuncio della partnership sulle politiche migratorie¹⁵¹. La Commissione di Valutazione Esterna nel suo rapporto del 2017 riguardo l'undicesimo EDF afferma che *“questo è il maggior inconveniente che non risponde all'approccio del value-for-money e/o orientato al risultato, che oggi è comunemente applicato agli interventi dell'Ue e in particolare del EDF”*.

Come emerge dal caso studio sull'Etiopia, l'EUTF permette di agire con rapidità per promuovere cambiamenti positivi in una delle regioni più fragili del mondo, intervenendo nella dimensione dello sviluppo correlata alle migrazioni, e rafforzando le politiche di protezione. Ma, oltre a permettere di realizzare progetti più velocemente, i benefici del

149 Intervista.

150 Si legga Le Courier de l'Atlas article: <http://www.lecourrierdelatlas.com/afrique-la-%C2%AB-declaration-de-bamako-%C2%BB-critique-l-approche-securitaire-de-la-politique-migratoire-de-l-europe-9073>

151 Concord Report, *The impact of EU policies in the world – seeing the big picture*, Ottobre 2017, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/IAPaper_full_09.10_TO-SHARE.pdf?1fdb40&1fdb40

ricorrere all'EUTF sembrano essere limitati, rispetto, ad esempio, ai fondi EDF, che sono infatti indirizzati alle stesse categorie di beneficiari e attraverso procedure accelerate per la contrattazione dei progetti¹⁵².

Come mostrano inoltre i casi studio sulla Libia e sul Niger, la politica migratoria dell'UE e quindi potenzialmente l'EUTF possono generare gravi effetti avversi in termini di sviluppo, di tutela dei diritti umani e di gestione delle migrazioni. I progetti, essendo frutto delle priorità politiche dell'Europa e focalizzati sulle misure di rafforzamento istituzionale, rischiano di alimentare governance inadeguate, di incoraggiare attività di contrabbando e traffico di esseri umani più rischiose per i migranti, di facilitare le politiche di detenzione e violazione dei diritti umani, di limitare l'impatto economico positivo della migrazione regolare e di impedire ai rifugiati di accedere alla protezione di cui hanno bisogno.

Il EUTF si presenta come *“uno strumento politico che manda un segnale politico all'elettorato europeo: stiamo facendo qualcosa in merito all'(im)migrazione”*¹⁵³. Le interviste hanno ampiamente sottolineato una chiara tendenza ad indirizzare il focus del EUTF sul quarto (lotta contro il traffico di esseri umani e il contrabbando migratorio) e quinto (rafforzamento della cooperazione per facilitare i ritorni e la reintegrazione dei migranti irregolari) pilastro dell'Action Plan de La Valletta. Nelle parole di un intervistato: «negli ultimi sei-otto mesi, abbiamo osservato uno spostamento verso il management dei flussi migratori. All'inizio l'EUTF si occupava di tutti gli aspetti della migrazione ma adesso c'è stato un cambiamento nella sua strategia»¹⁵⁴. Certo non è possibile pensare di frenare le migrazioni con i progetti finanziati in modo rapido dall'EUTF. Come afferma un membro del AFD di Niamey, «la cosa che colpisce di più è la parola “emergenza”, perché è una contraddizione in termini: la vera emergenza in Niger è lo sviluppo, e questo non può essere risolto rapidamente, è una questione di processi lunghi. Qualcosa a cui stiamo lavorando da almeno 60 anni»¹⁵⁵. Affrontare i *driver* delle migrazioni forzate richiede un approccio a lungo termine, coerente e sostenibile¹⁵⁶. Come illustra il rapporto di Valutazione Esterna dell'11° EDF, i progetti finanziati dall'EUTF potrebbero essere non solo meno efficienti ma anche meno efficaci e più costosi dei normali progetti EDF¹⁵⁷. Partendo da questa analisi, sembrerebbe cruciale rivedere l'EUTF così come la politiche migratorie dell'UE nel loro insieme, in linea con le raccomandazioni che seguono.

.....
¹⁵² EC, *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) 2014 – 2017*, Final report, Giugno 2017, si veda il link riportato sopra.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Intervista con un membro di AFD in Francia.

¹⁵⁵ Intervista con un membro di AFD a Niamey.

¹⁵⁶ Si veda per esempio: *United Nations General Assembly (UNGA), Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on a 2035 agenda for facilitating human mobility*, June 2017, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/25

¹⁵⁷ EC, *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) 2014 – mid 2017*, Final report, June 2017, si veda il link riportato sopra.

RACCOMANDAZIONI

1. Fornire percorsi legali per migranti e rifugiati

Le istituzioni europee dovrebbero collaborare con gli Stati Membri per fornire opzioni reali per la migrazione regolare e percorsi sicuri e regolari per i rifugiati che cercano protezione. L'UE dovrebbe prevedere opportunità di mobilità umana in un approccio più globale rispetto alla proposta di revisione della Blue Card, includendo migranti sia di alte che basse qualificazioni. Il Consiglio europeo e i paesi membri dovrebbero adottare un piano per i reinsediamenti fondato su principi umanitari in linea con la proposta del Parlamento europeo e più ambizioso rispetto alla recente proposta della Commissione europea per un "reinsediamento di almeno 50 mila persone in bisogno di protezione"¹⁵⁸, espandendo le opportunità di riunificazione familiare e di visti umanitari. L'UE e gli Stati membri dovrebbero essere proattivi nella negoziazione del Global Compact delle Nazioni Unite sulla migrazione e sui rifugiati, modificando di conseguenza il Migration Compact con i Paesi africani.

2. Impedire il dirottamento dell'APS rispetto agli obiettivi che gli sono propri

Le istituzioni europee e gli Stati membri dovrebbero assicurare che i finanziamenti dell'EUTF provenienti dall'APS non siano utilizzati per il controllo delle migrazioni e che non siano strumentalizzati per rispondere ad interessi europei di sicurezza e di gestione delle migrazioni. Le risorse dell'APS devono essere utilizzate secondo il Trattato di Lisbona, che stabilisce in modo chiaro come la cooperazione allo sviluppo dell'UE abbia come obiettivo prioritario la riduzione della povertà e il suo sradicamento nel lungo periodo.

3. Integrare i diritti umani in tutte le azioni di cooperazione dell'EUTF

I progetti dell'EUTF dovrebbero inserire i diritti umani al centro della loro programmazione e contribuire alla realizzazione di tali diritti nei paesi interessati. L'UE e gli Stati membri non dovrebbero mai sostenere le forze di sicurezza, le guardie costiere, le pattuglie di confine o la polizia nei Paesi partner che registrano casi di abusi dei diritti umani e che agiscono in contrasto con il diritto internazionale. L'EUTF dovrebbe in particolare fermare qualsiasi appoggio alla guardia costiera libica, che potrebbe favorire pratiche ben note di violazione dei diritti umani. Secondo quanto Concord Europe ha già sottolineato nel Rapporto AidWatch 2017¹⁵⁹, *"mentre il rafforzamento della sicurezza nazionale nei paesi in via di sviluppo, se realizzato propriamente, può beneficiare le popolazioni, occorre essere cauti per assicurare che la politica di sviluppo e gli obiettivi umanitari non siano soggiogati alle priorità di politica estera e di sicurezza dei paesi donatori, o che la separazione tra i rispettivi mandati sia confusa"*.

4. Ridefinire l'attuale approccio dell'UE al nesso migrazione-sviluppo in base alla coerenza delle politiche per lo sviluppo

L'attuale approccio dell'UE al nesso migrazione-sviluppo dovrebbe basarsi sulle esigenze del Paese partner a partire da un'analisi approfondita del contesto nazionale, in particolare

.....
¹⁵⁸ EC, *Communication from the Commission on the delivery of the European Agenda on Migration*, Brussels 27.09. 2017, COM(2017) 558 final.

¹⁵⁹ Concord AidWatch 2017, in https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/CONCORD_AidWatch_Report_2017_web.pdf

dei *driver* delle migrazioni. Dovrebbe inoltre chiarire il nesso tra strumenti a breve termine (di sicurezza e umanitari) e strumenti a lungo termine (sviluppo), e concentrarsi sul rispetto dei diritti umani, sulla buona governance e sul peacebuilding. Bisogna inoltre massimizzare il potenziale di sviluppo del fenomeno migratorio attraverso il rafforzamento della migrazione intra-africana, della migrazione tra continenti e dello sviluppo economico regionale. La cooperazione dell'UE deve essere in linea con i piani di sviluppo dei paesi partner, e deve agire in linea con la coerenza delle politiche per lo sviluppo e non per altre finalità. I Migration Compact con i paesi terzi e l'EUTF devono essere riformati secondo questo approccio di coerenza.

5. Assicurare l'efficacia dello sviluppo e astenersi dall'imporre condizionalità

L'UE e gli Stati Membri dovrebbero rispettare i principi di efficacia dello sviluppo e sostenere i Paesi partner nel conseguire i propri obiettivi di sviluppo, allineati alle loro priorità nazionali in materia di sviluppo, non permettendo che gli obiettivi politici dell'UE fissino l'agenda per l'ODA dell'UE, come nel caso dell'EUTF. In particolare laddove non esistano priorità nazionali o siano incoerenti a causa di debolezze del quadro democratico, deve essere un prerequisito favorire un'ampia consultazione con le autorità locali e la società civile, considerando i bisogni locali.

6. Non più condizionalità sull'aiuto per gli interessi europei sulle migrazioni

L'UE e gli Stati membri dovrebbero astenersi dall'applicare delle condizionalità sugli aiuti allo sviluppo, sia per quanto riguarda i ritorni e le riammissioni, sia per la gestione delle migrazioni e il controllo delle frontiere. D'altra parte è possibile considerare una condizionalità positiva a favore dell'applicazione dei diritti umani.

7. Potenziare la società civile locale

In linea con l'efficacia dello sviluppo, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, in particolare quelli coinvolti nella governance dell'EUTF, dovrebbero offrire alle OSC e alle ONG locali l'opportunità di svolgere un ruolo chiave nella formulazione e nell'attuazione dei progetti dell'EUTF. È necessario istituire un dialogo costante, che consenta ai progetti di rispondere alle esigenze locali garantendo il rispetto dei diritti umani e dei migranti. Basandosi sulle reti esistenti con partner locali, anche i membri di Concord dovrebbero contribuire attivamente a questo obiettivo.

8. Riformare la governance dell'EUTF

La Commissione europea dovrebbe ampliare e approfondire il dialogo politico con i governi africani, i parlamenti e le OSC per condividere le priorità di governance delle migrazioni in linea con il rispetto dei diritti umani e secondo i principi dello sviluppo umano sostenibile. Per migliorare la trasparenza, è necessario stabilire criteri chiari per la selezione di progetti, che consentano di comprendere quanti fondi vengano spesi per quali attività e per quali risultati. Dovrebbero essere elaborati chiari meccanismi di monitoraggio, assicurando che i progetti contribuiscano efficacemente ed efficientemente agli obiettivi fissati. Le OSC non dovrebbero essere emarginate ma coinvolte attraverso organismi consultivi nella programmazione e nell'attuazione dell'EUTF a livello regionale e nazionale, migliorandone ulteriormente la trasparenza. Il Parlamento Europeo dovrebbe essere coinvolto nell'orientamento delle politiche e nella loro valutazione.

CINI
Coordinamento Italiano
NGO Internazionali

Network delle ONG in Europa per lo sviluppo e l'emergenza
CONCORD
ITALIA
