



## L'invasione dei migranti? Non c'è stata e la migrazione va regolata. Perché l'Italia dovrebbe aderire al Global Compact for Migration

di Pier Giorgio Ardeni – 13 dicembre 2018

Alla Conferenza nelle Nazioni Unite tenutasi il 10-11 dicembre a Marrakesh (Marocco) è stato formalmente adottato il [Global Compact for Migration](#) (GCM), il patto intergovernativo globale “per una migrazione sicura, ordinata e regolare”.

Nella sua dichiarazione di apertura, il Segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres ha sottolineato che il GCM si rivolge in particolare al 20 per cento di migranti illegali in tutto il mondo, e sono circa 50 milioni, perché si vuole evitare la sofferenza umana che la migrazione comporta: dall'anno 2000, oltre 60.000 migranti hanno perso la vita nel mondo. Il patto è in qualche modo storico perché dà all'ONU la possibilità di occuparsi efficacemente con gli Stati membri delle questioni relative alla migrazione.

Il dibattito generale è stato aperto da 13 capi di stato e capi di governo tra i quali la cancelliera Angela Merkel (Germania), Alexis Tsipras (Grecia), Charles Michel (Belgio), Pedro Sanchez Perez-Castejoan (Spagna) e il cardinale Pietro Parolin (Santa Sede). Il Patto non è un trattato internazionale ed è quindi non vincolante (*non binding*) ai sensi del diritto internazionale. Tuttavia, come nel caso di accordi simili delle Nazioni Unite, esso rappresenta un impegno *politicamente* vincolante.

Come sappiamo, l'escalation della guerra civile siriana e l'ascesa dell'ISIS hanno portato ad un aumento del numero di rifugiati in Medio Oriente e alla “crisi europea” dei rifugiati del 2015-2016. Durante la crisi, diversi governi europei si sono rifiutati di rispettare la Convenzione di Dublino, rendendo così necessario un nuovo accordo sulle politiche di asilo.

Il 19 settembre 2016, i Paesi membri dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite hanno adottato **all'unanimità** la [Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti](#), dichiarazione che ha riconosciuto la necessità di una maggiore cooperazione tra le nazioni per gestire efficacemente le migrazioni. La dichiarazione ha avviato un processo che ha portato alla negoziazione del GCM. Una risoluzione è stata poi adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 6 aprile 2017, che ha deciso le modalità e il calendario di definizione e approvazione del Patto, stabilendo date e scadenze per la fase di consultazione, la stesura di una bozza iniziale e i vari negoziati intergovernativi.

L'intenzione del Patto è identificare gli obiettivi politici specifici e le migliori pratiche in cui gli Stati membri delle Nazioni Unite possono impegnarsi a **promuovere alternative sicure e legali alla migrazione irregolare**. Mentre il documento riafferma i principi importanti delineati nella Dichiarazione di New York, il suo successo sarà definito dalle azioni che gli Stati membri accettano di adottare per affrontare i movimenti su larga scala dei migranti, rispettando i diritti umani e preservando la sovranità nazionale.

Dal momento in cui è iniziata la discussione sul testo a Puerto Vallarta, in Messico, il 4-6 dicembre 2017, al febbraio 2018, quando una bozza iniziale è stata resa nota dai co-facilitatori del processo, Messico e Svizzera, sono emerse più chiaramente le questioni principali affrontate nel Patto, i punti di consenso come quelli più controversi. Il ritiro degli Stati Uniti dal processo di negoziazione giusto la settimana precedente alla riunione di Puerto Vallarta, per quanto sorprendente, non ha scoraggiato gli altri 192 Stati membri delle Nazioni Unite dal procedere con le loro deliberazioni o dal loro impegno a sviluppare un accordo progressista e lungimirante. Su questo, si vedano ad

esempio il documento prodotto da una serie di organizzazioni non governative che hanno partecipato al processo intitolato “[Now and How: Ten Acts for the Global Compact](#),” che presenta una prospettiva per il GCM basata sui diritti umani, e il documento della Santa Sede intitolato “[Responding to Refugees and Migrants: Twenty Action Points](#).”

Il documento affronta diversi temi importanti come ad esempio il **favorire la migrazione per vie legali**. Se il GCM riafferma il principio di offrire canali legali per la migrazione, il modo in cui ogni Paese dovrebbe impegnarsi verso questo obiettivo è stato però lasciato nel vago. A questo riguardo, ad esempio, la Rete Internazionale della Migrazione Scalabrini (SIMN) – gli Scalabriniani, ricordiamo, sono un’organizzazione religiosa che già sostenne e aiutò gli emigranti italiani al tempo della “Grande Migrazione” – [ha sostenuto](#) che l’immigrazione familiare – non su base individuale, quindi – potrebbe offrire ampi benefici ai Paesi riceventi, tra cui l’imprenditorialità economica, la coesione sociale e un’efficiente integrazione degli immigrati. L’immigrazione familiare non dovrebbe essere sacrificata a vantaggio della migrazione a scopo lavorativo e su base individuale: l’immigrazione non è un gioco a somma zero. Sul tema della migrazione lavorativa si sono avuti vari interventi, come quello critico dei [programmi di lavoro temporaneo](#), dei [diritti dei lavoratori migranti](#), dell’utilità del riconoscimento del [lavoro come fattore di migrazione](#), o del [bilanciamento](#) tra visti e permessi dati a scopo lavorativo o di ricongiungimento familiare. Anche la questione del “brain-drain” e dell’incentivo dato ai lavoratori high-skilled è stato dibattuto.

La **questione della sovranità** e dell’applicazione del GCM è divenuta oggetto di controversia dopo che gli Stati Uniti si sono ritirati dalla negoziazione sul GCM, suggerendo che il Patto avrebbe violato la loro “sovranità nazionale” e che gli Stati Uniti avrebbero invece seguito politiche di immigrazione autonome. Questo argomento non è formalmente corretto, dato che il GCM sarà un documento non vincolante. Al contrario, alcuni Stati membri hanno visto nel Patto un modo per **rafforzare le frontiere** incoraggiando la cooperazione internazionale. In effetti, diversi Stati membri hanno privilegiato la questione della “cooperazione di frontiera”, che è divenuta la parola d’ordine per accordi regionali di dissuasione. Si veda ad esempio ciò che è successo in Asia con il programma di interdizione offshore avviato dal governo australiano; nelle Americhe attraverso la cooperazione USA-Messico per arginare il flusso di rifugiati dal triangolo settentrionale del Centro America; e in Europa, dove l’Unione Europea ha firmato un accordo con la Turchia per fermare la migrazione dei rifugiati siriani. Queste politiche sono state generalmente caratterizzate dall’interdizione e dal rimpatrio, dall’uso illiberale della detenzione e dalla chiusura dei confini.

L’iniziale Dichiarazione di New York, in realtà, al paragrafo 24 incoraggiava espressamente la “gestione internazionale e la cooperazione alle frontiere” e la condivisione delle “migliori pratiche” di applicazione. La questione della “cooperazione alle frontiere”, in effetti, è stata usata come base per un maggiore coordinamento delle forze dell’ordine in contesti regionali o, anche, per legittimare politiche come la detenzione, l’interdizione e il rimpatrio accelerato e la chiusura dei confini. Come è stato invece argomentato, **il successo del Global Compact verrà misurato dal modo in cui questi accordi di deterrenza vengono mitigati, non aumentati**. La “esternalizzazione delle frontiere” dovrebbe essere sostituita con una “esternalizzazione della protezione”: i Paesi dovrebbero cooperare per condividere la responsabilità nella **protezione** dei grandi movimenti di migranti, non nel respingerli nei loro paesi di origine, spesso in situazioni pericolose.

Naturalmente, il GCM affronta molti altri temi, come quello del rimpatrio e degli accordi tra Paesi in tema, la detenzione di minori stranieri non accompagnati – che alcuni Paesi, come gli Stati Uniti, usano come politica di “ultima istanza” di deterrenza per l’immigrazione illegale – o come la protezione di migranti vulnerabili – minori, donne e uomini vittime di violenza o tratta – o come, infine, la questione della “regolarizzazione” dei migranti.

Il GCM è stato sottoscritto da 164 nazioni. Nel suo complesso, tuttavia, il documento non ha ricevuto grande attenzione se non per il clamore impresso dalla decisione di alcuni Paesi di chiamarsi fuori o non aderire, almeno per ora, riservandosi eventualmente di farlo dopo un ulteriore passaggio parlamentare, come nel caso dell'Italia e della Svizzera. Ad oggi, ricordiamo, non hanno aderito Austria, Australia, Bulgaria, Cile, Croazia, Repubblica Ceca, Repubblica Dominicana, Estonia, Israele, Lettonia, Polonia, Slovacchia, Svizzera, che pure aveva inizialmente facilitato il processo, Ungheria, oltre agli Stati Uniti e, come su detto, l'Italia. Come si può notare, ben 10 Paesi dell'UE non hanno aderito, tra cui tutti i Paesi dell'Est, ad esclusione di Romania e Slovenia.

## **“Limitare” e non “controllare” l’immigrazione, si dice**

Come è ovvio, vi sono argomenti a sostegno dell’idea di **limitare l’immigrazione** senza per questo condividere atteggiamenti estremi di xenofobia per pensare di fermare completamente le migrazioni. Anche questi argomenti, tuttavia, appaiono negare il fatto che il fenomeno esiste e va governato, andando ad incidere sui suoi aspetti più drammatici, senza pensare di impedirlo erigendo dighe o muri.

Un primo argomento è che il ritmo migratorio negli ultimi anni è salito a livelli tali da rendere difficile l'assimilazione. Le situazioni nei singoli Paesi sono molto differenti, ovviamente. In alcuni, come il Giappone, l'invecchiamento sta portando ad una riduzione della popolazione, ma ciò non li rende automaticamente “pro-immigrazione”. E ciò può essere vero anche per l'Italia, la Germania o altri Paesi europei maturi. In effetti, non vi è ormai un solo paese al mondo che oggi segua una politica di “porte aperte”, come quella che gli Stati Uniti avevano fino alla fine dell'Ottocento o l'Europa fino alla fine del Novecento. Gli Stati Uniti – che pure sono un Paese dove praticamente ogni cittadino ha antenati nati altrove – hanno sempre attraversato periodi in cui ad un sentimento favorevole all'immigrazione han fatto seguito sentimenti anti-immigrazione, e oggi il sentimento contro ha probabilmente raggiunto un nuovo picco. L'Europa sta vivendo lo stesso fenomeno, spinto da un'ondata di rifugiati dalla Siria e da altri paesi mediorientali esplosa nel 2015 e aggravata da un flusso costante dall'Africa.

Un secondo argomento contro la migrazione è economico, per via dell'impatto negativo che questa avrebbe sui salari. Numerosi studi hanno messo in luce importanti benefici economici derivanti dall'immigrazione, soprattutto a lungo termine. Ma esistono modesti impatti negativi a breve termine, specialmente nei settori in declino delle economie avanzate, sotto forma di pressione al ribasso sui salari. Ma gli argomenti economici sono complessi, di difficile comprensione, e quindi discutibili. Ciò che non è discutibile è che esiste un legame tra sentimento anti-migrazione e sentimento anti-globalizzazione, sebbene non sia chiaro in quale direzione tale relazione stia andando. I più contrari, spesso, appaiono proprio “i perdenti” della globalizzazione, perché si sentono minacciati ed esclusi, ma questo risulta essere, alla fine, forse solo un capro espiatorio che non va alla radice del problema.

Un terzo argomento, forse più importante e di prospettiva per favorire una migrazione più lenta e politicamente sostenibile, è l'impatto dei cambiamenti climatici. Per coloro che credono che il cambiamento climatico sia una sfida esistenziale per la razza umana, l'impatto più problematico del riscaldamento globale sarà quello di costringere le persone ad andarsene da zone che soffrono di siccità croniche, desertificazione, erosione del suolo e innalzamento del livello del mare. Il mondo appare sul punto di perdere la battaglia per evitare cambiamenti climatici irreversibili e catastrofici, il che significa che le pressioni migratorie si intensificheranno nei prossimi decenni e minacceranno il benessere delle persone nei Paesi meno colpiti. Di conseguenza, i sentimenti anti-migratori potrebbero diventare molto più forti e possibilmente condurre alla violenza. Il che impone di

intervenire sul fenomeno, regolandolo, calmierandolo, indirizzandolo, perché nulla si potrà fare per eliminarlo.

Il Global Compact on Migration è un tentativo di risposta. Nel suo intervento all'Assemblea delle Nazioni Unite il 25 settembre scorso, il Presidente Trump ha dichiarato che "In definitiva, l'unica soluzione a lungo termine della crisi migratoria è aiutare le persone a costruire futuri più promettenti nei loro Paesi d'origine. Rendere i loro Paesi nuovamente grandi." Non è l'unico ad avere questa idea: "aiutiamoli a casa loro", si dice. Molti studiosi e tutti i sostenitori di politiche di aiuto internazionale più efficaci ed effettive lo sostengono. Una riforma essenziale della politica migratoria europea, ad esempio, sarebbe una politica di immigrazione politicamente sostenibile (si vedano, ad esempio, i contributi di [Alexander Betts](#) e [Paul Collier](#)), una politica che "goda di ampio sostegno democratico". Come? Aiutando i Paesi poveri a svilupparsi, limitando le emissioni di carbonio, lavorando sui cambiamenti climatici (nei Paesi ricchi come in quelli poveri). Ma l'Europa, e i Paesi più avanzati, quanto destinano agli aiuti allo sviluppo? Appena lo 0.3% del loro PIL (e si erano impegnati a raggiungere lo 0.7% entro il 2015), quasi 150 miliardi di dollari in tutto.

I Paesi ricchi – nel loro complesso – mettono a disposizione dei paesi poveri poco più di 5 volte l'importo della manovra economica italiana per un solo anno! Oppure, riducendo le spese militari, alle quali molti Paesi riceventi destinano quote notevoli di risorse.

## Fermiamo l'invasione!

Il Global Compact stabilisce alcune importanti **linee guida**, quali: "La centralità delle persone, la cooperazione internazionale, il rispetto della sovranità di ogni stato, il rispetto delle norme internazionali, lo sviluppo sostenibile, il rispetto dei diritti umani, delle differenze di genere e dei diritti dei minori e infine un approccio multilaterale e partecipativo", come ricorda l'articolo illustrativo di Annalisa Camilli e Francesca Spinelli su [Internazionale](#). L'accordo, viene anche sottolineato, entra anche nel merito delle azioni possibili e "stabilisce 23 obiettivi che dovrebbero orientare l'operato dei governi attraverso azioni e buone pratiche".

Come è stato detto, in ogni caso, il GCM ha soprattutto un valore simbolico, non vincola a fare nulla, non comporta nessun obbligo, semplicemente dà una direzione alla comunità internazionale e dice che gli Stati dovrebbero cooperare per raggiungere obiettivi condivisi. "Esso non è un trattato, non può cambiare le leggi internazionali, chiede solo maggiore cooperazione nella gestione delle migrazioni. L'Italia ha partecipato a tutte le fasi del negoziato negli ultimi due anni", ricordano Camilli e Spinelli, per decidere solo all'ultimo di non partecipare alla conferenza di Marrakech e di lasciare al Parlamento la decisione se aderire o meno.

Eppure, il 27 novembre il nostro ministro dell'interno ha dichiarato di essere contrario al Global Compact, perché metterebbe sullo stesso piano "i migranti cosiddetti economici e i rifugiati politici", mentre altri esponenti della Lega hanno sostenuto le posizioni del ministro affermando che il documento implica un rischio di "immigrazione incontrollata". Il piccolo partito Fratelli d'Italia ha promosso una raccolta firme per chiedere che il governo non sottoscriva il Global Compact, perché finirà con il "sancire l'invasione dell'Italia" e accusando chi lo dovesse sottoscrivere di "schierarsi con Soros". Secondo Giovanbattista Fazzolari di Fratelli d'Italia, il Global Compact "sancisce che l'immigrazione è un diritto fondamentale e che pertanto renderà impossibile per gli stati limitare i flussi migratori". Che è proprio il contrario di quello che il Patto si prefigge. A sinistra, invece, c'è stato un silenzio assordante, che dice molto delle ambiguità che, su questi temi, sono ancora diffuse.

“Il Global Compact per la migrazione conviene all’Italia perché può rafforzare le sue ragioni nelle relazioni e nelle negoziazioni con gli altri Paesi europei e facilitare le trattative nella definizione degli accordi con i paesi di provenienza e di transito”, recita [un appello sottoscritto](#) da regioni, comuni, ONG, università, autorità per la tutela dei diritti dei minori e altri.

Le Nazioni Unite hanno risposto alle critiche avanzando principalmente due argomenti. Il primo è che il testo non è vincolante, anche se questo è un argomento debole, perché anche i trattati non vincolanti, dal momento in cui sono adottati, possono orientare non solo le politiche nazionali ma anche le decisioni dei tribunali. Il secondo argomento è che il GCM non favorisce affatto “l’immigrazione selvaggia”. Come è stato sottolineato, purtroppo, il documento finale è molto meno ambizioso della bozza iniziale e, su alcuni punti, esso invita i governi a fare perfino meno di quanto già previsto dal diritto europeo. Durante i negoziati la delegazione dell’Unione europea ha insistito perché fosse messo l’accento su alcuni punti: la distinzione tra migranti e rifugiati e tra migranti regolari e irregolari; la prevenzione della cosiddetta migrazione irregolare; la responsabilità degli stati di origine dei migranti nel quadro di rimpatri e riammissioni. Tuttavia, “non esiste nessuna base legale evidente nel diritto internazionale per sostenere che gli stati hanno l’obbligo di riammettere i loro cittadini espulsi da un altro paese. Durante i negoziati, l’Unione Europea avrebbe potuto ottenere di creare, senza sforzi e su scala globale, un’intesa sull’obbligo legale di riammissione” (cfr. [Guild e Basaran](#)). E alla fine, i negoziati si sono conclusi con un documento ispirato più all’atteggiamento di chiusura dell’Unione Europea che alle posizioni progressiste dei paesi dell’America Latina.

Marta Foresti, di ODI, segnala quanto sia importante oggi che questo GCM sia stato approvato dalle Nazioni Unite ([Lunga vita al multilateralismo: perché il Global Compact sulle migrazioni è importante](#)). “In un momento in cui in Europa non si riesce a raggiungere un accordo significativo per cooperare sulla gestione delle migrazioni, e in mare continua a morire un crescente numero di persone, e Trump spinge per una linea sempre più dura sull’immigrazione, è più urgente che mai impegnarsi per scoprire e testare nuove forme di cooperazione internazionale e approcci pragmatici per la gestione della realtà migratoria. Il GCM offre una base per fare esattamente questo. Per dirla con le parole dell’ambasciatore svizzero per lo Sviluppo e le Migrazioni durante la cerimonia alle Nazioni Unite, “sembrava una scommessa impossibile, ma il Global Compact è riuscito ad andare oltre via il rumore della xenofobia e del populismo. [...] Cosa pensare del testo in sé? Io lo vedo come un trampolino di lancio per affrontare le migrazioni in modo diverso”.

Angela Merkel, accusata dai critici di aver aggravato la crisi dei rifugiati aprendo i confini della Germania nel 2015, ha detto che la cooperazione è stata l’unica risposta per affrontare i problemi del mondo. Parlando a Marrakech, ha detto: “Il patto merita di essere portato avanti”. “È tempo che finalmente affrontiamo la migrazione insieme”. Senza nominare il Presidente Trump o la sua politica “America First”, la cancelliera tedesca ha affermato che il multilateralismo è il modo “per rendere il mondo un posto migliore”.

Qui non si tratta di fermare “l’invasione”, ma di regolare i flussi. Come documenta l’[IOM](#), all’11 dicembre 2018 sono arrivati in Europa, via mare o via terra, nel corso dell’anno, 116.389 persone, a cui va aggiunto un numero di 2.160 morti nell’attraversamento del Mediterraneo. Erano stati 172.301 nel 2017 (con 3.139 morti stimati), 362.753 nel 2016 (con 5.096 morti stimati), 1.015.078 nel 2015 (con 3.771 morti stimati) e 26.074 nel 2014 (con 3.538 morti stimati). Il picco ci fu dunque nel 2015 e da allora non ha fatto che calare. [I numeri per l’Italia sono corrispondenti](#): 170.100 ingressi nel 2014 (con 3.093 morti), 153.842 nel 2015 (con 2.913 morti), 181.432 nel 2016 (con 4.578 morti), 119369 nel 2017 (con 2.873 morti). Tra il 1° gennaio e l’11 dicembre di quest’anno sono entrati in Italia 23.055 migranti e rifugiati (e va detto che i flussi dall’Africa includono migranti che presentano domanda di asilo perché non hanno altre possibilità). Nel

complesso, quindi, è chiaro che non sono state certo le politiche di respingimento e di chiusura dei porti a far diminuire i flussi. È stata questa un'invasione? Non sono queste le cifre che la documentano. Un fenomeno in diminuzione, ma solo perché i movimenti inter-nazionali vanno e vengono, ma non certo un fenomeno che possiamo continuare a negare, erigendo barriere.

Controlliamolo, piuttosto, re-introducendo politiche di accesso con visti e permessi, quote e quant'altro. Torniamo umani, rispettiamo i diritti umani, perché il fenomeno esiste e di immigrati, forse, abbiamo bisogno per non venire travolti dalla nostra cecità.