

Editorial

Le ragioni che spingono, oggi, più di 250 milioni di persone a vivere oltre i confini dei loro Paesi d'origine sono molte e molto diverse. La scelta di migrare ha spesso un lato tragico, ma è anche caratterizzata da una buona dose di ambizione. Razionale e irrazionale allo stesso tempo, è un'iniziativa molto personale.

Sommata agli uni agli altri gli innumerevoli circuiti migratori attuali richiedono una risposta pubblica, collettiva e responsabile su scala internazionale. Non si tratta solo di regolamentare questi flussi di migranti, che a volte suscitano inquietudine, ma anche di trarre profitto nel modo migliore dalle potenzialità rappresentate da queste persone, che portano con sé le proprie competenze. Che lo scambio di conoscenze contribuisca allo sviluppo economico generale è ormai un fatto assodato.

Il Patto globale sulla migrazione che gli Stati membri dell'ONU si sono impegnati ad approvare nel 2018 dovrà fissare nuovi standard comuni di gestione dei flussi migratori. Resi più agevoli e più controllati, questi flussi avranno ricadute più positive sugli Stati coinvolti e sui migranti. Con la sua competenza la Svizzera partecipa attivamente al processo di elaborazione di questo Patto: un chiaro segno che prende molto sul serio la questione della migrazione internazionale.

Buona lettura!

Tatjana von Steiger

Capo supplente del Settore Cooperazione globale, DSC

LE AMBIZIONI DI UN PATTO GLOBALE SULLA MIGRAZIONE



Il Patto globale sulla migrazione appoggia e rafforza l'idea, iscritta nell'Agenda 2030, secondo cui le lavoratrici e i lavoratori migranti contribuiscono sensibilmente allo sviluppo sostenibile del loro Paese d'origine e dei Paesi in cui vanno a vivere. © DSC

La Svizzera è doppiamente implicata in un ambizioso processo che mira a riunire la comunità internazionale intorno a un Patto globale sulla migrazione. Il suo rappresentante permanente presso l'ONU agisce come cofacilitatore dei negoziati in corso e una task force nazionale contribuisce alla riflessione sulla gestione dei movimenti migratori su scala planetaria. Il Patto globale, che dovrebbe essere approvato nel 2018, punta a individuare soluzioni concrete per incentivare e diversificare i circuiti migratori regolari.

La data del 19 settembre 2016 entrerà forse negli annali dell'ONU come la data di una svolta fondamentale. Quel giorno l'Assemblea generale ha adottato una «Dichiarazione sui profughi e i migranti» con cui tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno accettato di affrontare la questione dei movimenti migratori da un punto di vista nuovo, che il destino tragico e ampiamente mediatizzato di migliaia di migranti in viaggio verso l'Europa certamente esige, ma che si basa anche su una interpretazione diversa di questo fenomeno. La Dichiarazione ha fissato l'obiettivo di elaborare due «patti globali» (in inglese *global compacts*), uno sui profughi e i rifugiati e l'altro sulle condizioni di una migrazione sicura, regolamentata e regolare a livello mondiale.

La Svizzera e il Messico cofacilitatori

La formulazione del primo Patto globale è stata affidata all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Per quanto riguarda invece il Patto globale sulla migrazione, il presidente dell'Assemblea generale dell'ONU ha incaricato i rappresentanti permanenti della Svizzera e del Messico di presentare un piano d'azione e un programma che permetta l'adozione di un testo definitivo entro la fine del 2018. Nell'aprile del 2017 l'ambasciatore svizzero Jürg Lauber e il suo omologo messicano Juan José Gómez Camacho hanno sottoposto all'Assemblea generale una tabella di marcia negoziata con tutti gli Stati. Il piano d'azione prevedeva numerosi incontri di consultazione

(sessioni tematiche, riunioni preparatorie regionali e globali) preliminari al primo round di negoziati veri e propri. Convinti della sua validità, gli Stati membri hanno deciso di affidare ai due ambasciatori anche il ruolo di cofacilitatori di questo processo.

Andare oltre la semplice dichiarazione d'intenti

Le consultazioni in vista del Patto globale sulla migrazione sono state avviate formalmente nel mese di maggio del 2017. In base alla Dichiarazione del 19 settembre 2016 il testo dovrà «contribuire in maniera significativa alla governance internazionale» dei movimenti migratori. Il Patto globale dovrà inoltre proporre un «dettagliato quadro d'azione» all'interno del quale potranno essere organizzate azioni di cooperazione internazionale intorno alla mobilità umana concepita come fattore essenziale dello sviluppo sostenibile. Sono 24 le principali tematiche prese in considerazione, dalla distinzione tra migrazione irregolare e regolare fino ai diritti dei migranti passando per le condizioni della loro integrazione.

Come per molti altri testi discussi a livello multilaterale la sfida sarà quella di andare oltre la semplice dichiarazione d'intenti. Il documento dovrà contenere dunque tutta una serie di nuovi meccanismi applicabili in maniera coordinata dagli Stati e dai candidati alla migrazione. Dovrà inoltre tenere conto degli interessi e delle sensibilità dei Paesi membri ricordando che molti Stati (tra cui la Svizzera, *cf. articolo a pag. 3*) intendono approfittare dell'occasione per ribadire i diritti delle persone migranti e migliorare le loro prospettive, rendendo in particolare più facile la mobilità professionale di chi proviene dal Sud del mondo. «Il processo non sfocerà forse in un nuovo trattato internazionale, ma in ogni caso ci permetterà di giungere a qualcosa di molto più forte di ciò che esiste ora», afferma con convinzione Eduard Gnesa, ex rappresentante speciale della Confederazione per le questioni relative alla cooperazione internazionale nel campo della migrazione.

Un nuovo sguardo sulla migrazione

Un fatto sembra ormai acquisito: il Patto globale si iscriverà nel quadro dell'Agenda

2030 e del fondamentale cambiamento di paradigma che questa agenda ha impresso anche nei confronti della migrazione. Il fenomeno infatti non è più inteso unicamente come una conseguenza di una serie di mancanze e di malfunzionamenti della società che si osservano in molti Paesi del Sud, bensì come un'autentica opportunità di sviluppo per i luoghi di provenienza e di destinazione dei migranti.

Questo approccio «positivo» maturato lentamente durante i negoziati sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile non è più in discussione oggi. Il futuro Patto globale vuole prendere in considerazione le molteplici cause della migrazione (a volte forzata) – conflitti, cambiamenti climatici, povertà, disoccupazione, arbitrio politico – per individuare delle soluzioni. Una di queste soluzioni potrebbe essere la promozione di accordi tra i Paesi di provenienza, di transito e di destinazione sulla base di un esame preciso delle loro esigenze per fare degli spostamenti regolamentati un eccezionale valore aggiunto per tutti (*cf. articolo a pag. 4*). Idealmente le disposizioni del Patto globale dovranno contribuire al raggiungimento del sotto-obiettivo 10.7 dell'Agenda 2030 che chiede esplicitamente di «rendere più disciplinate, sicure, regolari e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite».

Il futuro Patto globale sulla migrazione ha quindi basi molto solide. Alcuni ne fanno addirittura risalire la genesi al 2006 e al primo dialogo di alto livello sui flussi migratori mondiali. «L'allora segretario generale dell'ONU Kofi Annan ha avuto il merito di mettere all'ordine del giorno della comunità

internazionale il tema della migrazione», spiega Bettina Etter, consigliera presso la Missione svizzera a New York. «Certo, è stato necessario attendere il secondo dialogo di questo genere, nel 2013, perché gli Stati accettassero di prendere davvero in considerazione questa problematica, ma la questione della responsabilità statale di fronte ai movimenti migratori era allora già stata chiaramente sollevata».

Il 2006 è anche l'anno del lancio delle numerose edizioni del Forum globale su migrazione e sviluppo, un incontro internazionale di discussione tra rappresentanti dei governi e della società civile. L'ultimo Forum globale, che ha avuto luogo nel giugno del 2017 a Berlino, è stato dedicato alle priorità del futuro Patto globale.

Quale governance a lungo termine?

I negoziati dovranno affrontare un'ultima questione, quella dell'inquadramento istituzionale a lungo termine degli impegni presi dagli Stati. «Numerosi Paesi si aspettavano molto dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni, ufficialmente parte dell'ONU dal 2016», dice a questo proposito Bettina Etter. Ma anche altre agenzie delle Nazioni Unite potrebbero essere coinvolte. Si tratta soprattutto di verificare fino a che punto gli Stati accetteranno che l'ONU assuma un ruolo centrale. Nessuno contesta che la gestione dell'immigrazione rientri nella sovranità dei singoli Stati: la Svizzera, che rinegozia dal 9 febbraio 2014 con le autorità dell'Unione europea il principio della libera circolazione delle persone, ne sa qualcosa.

Link di approfondimento:

<http://refugeemigrants.un.org/>



Le numerose edizioni del Forum globale su migrazione e sviluppo (qui a Berlino, giugno 2017) hanno contribuito attivamente a diffondere l'idea che la migrazione va di pari passo con lo sviluppo sostenibile. © GFMD 2017

Quattro temi prioritari per la Svizzera

Parallelamente al ruolo di cofacilitatore affidato al suo ambasciatore a New York, la Svizzera intende contribuire attivamente al contenuto del futuro Patto globale sulla migrazione. È stata quindi creata una task force, composta dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), da altre direzioni del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), che nel corso dei prossimi mesi si occuperà di sviluppare la posizione ufficiale della Svizzera. Una versione finale sarà approvata entro dicembre 2017, quando tutti i Paesi si riuniranno in Messico per concludere la fase di consultazione.

La task force svizzera ha scelto di dare risalto a quattro temi di lavoro prioritari.

1. *Cause della migrazione forzata e irregolare.* Per ridurre i rischi che corrono molti migranti, è urgente dare prospettive di sviluppo nei Paesi di provenienza e predisporre nuovi canali di migrazione regolare.

2. *Protezione dei diritti dei migranti.* Durante i loro spostamenti e dopo aver raggiunto il Paese di destinazione, i migranti sono troppo spesso vittime di discriminazioni. In particolare, è importante che il controllo e la tutela dei minori non accompagnati possa fondarsi su standard internazionali, da definire quanto prima.

3. *Valorizzazione di lavoratrici e lavoratori migranti.* La Svizzera vede un potenziale concreto nel sostegno alla mobilità regionale. Pertanto esorta a un riconoscimento più sistematico delle qualifiche delle lavoratrici e dei lavoratori venuti dall'estero e al rispetto di condizioni di lavoro e salariali socialmente accettabili.

4. *Condizioni per un'integrazione – e un ritorno – riusciti.* Migliorando le condizioni quadro per l'integrazione (provvisoria) dei migranti, aumentano anche le possibilità di un ritorno costruttivo a lungo termine nel Paese di provenienza.

Porte aperte alla società civile

La Svizzera ritiene determinante la partecipazione della società civile alle consultazioni.

«La DSC ha sostenuto finanziariamente molte organizzazioni della società civile nei Paesi del Sud che hanno così potuto esprimere il proprio punto di vista», sottolinea Pietro Mona, nominato dal Consiglio federale ambasciatore per lo sviluppo, i profughi e la migrazione.

Anche in Svizzera si sono tenuti incontri regolari con rappresentanti della società civile. La Piattaforma svizzera della società civile per la migrazione e lo sviluppo ha accolto con soddisfazione questi scambi costruttivi. In occasione dell'ultimo Forum globale su migrazione e sviluppo a Berlino ha anche suggerito l'elaborazione di «patti nazionali»

sulla migrazione, in uno spirito di continuità con il Patto globale. «È un modo per istituzionalizzare il dialogo che dovrebbe avvenire in tutti i Paesi tra i governi e gli attori della società civile», spiega Peter Aeberhard, coordinatore della Piattaforma.

Secondo Pietro Mona è evidente che gli impegni presi dalla Svizzera nel quadro del Patto globale dovranno essere compatibili con la sua politica di integrazione degli stranieri. «La sfida consisterà nel coordinare l'agenda stabilita dal Patto globale, che si estenderà su un lunghissimo periodo, con i cicli politici quadriennali di Camere federali, Cantoni e Comuni».

Tre domande a...

JÜRIG LAUBER è il rappresentante permanente della Svizzera presso l'ONU a New York. Con il suo omologo messicano Juan José Gómez Camacho si occupa di cofacilitare le consultazioni e i negoziati in vista del Patto globale sulla migrazione.



Signor ambasciatore, che significato ha per la Svizzera l'essere stata designata cofacilitatrice del Patto globale sulla migrazione?

Questo mandato è indice della credibilità di cui gode la Svizzera presso gli Stati membri dell'ONU, in generale perché il nostro Paese promuove spazi di dialogo sereni e, più in particolare, sulla questione migratoria. Negli ultimi dieci anni la Svizzera si è impegnata molto, e con successo, per una gestione più efficace dei movimenti migratori su scala internazionale, incentivando una migliore cooperazione tra gli Stati.

Quali sono, secondo Lei, le sfide principali nell'elaborazione di un Patto globale coerente?

Bisogna tenere conto delle preoccupazioni di tutti i Paesi in modo equo. Per adottare una definizione più completa – e anche più positiva – della migrazione è anche essenziale che la comunità internazionale sia in grado di ascoltare cos'hanno da dire gli attori non governativi, come la società civile o il settore privato, che

svolgono un ruolo fondamentale nella formazione dell'opinione pubblica. Con il mio collega e cofacilitatore messicano abbiamo sviluppato la visione di una «migrazione a 360 gradi» per sottolineare la necessità di includere nel Patto globale tutte le dimensioni della migrazione e i relativi approcci.

Ha pensato a una strategia particolare per far sì che il Patto globale vada oltre la semplice dichiarazione d'intenti?

Certamente. La nostra principale priorità è incoraggiare un rapporto di fiducia tra gli Stati e promuovere l'apprendimento reciproco e gli scambi di esperienze. Questo è l'obiettivo della fase consultiva. Sin dall'inizio del processo ci è sembrato evidente che una negoziazione tra Stati di tipo tradizionale non avrebbe prodotto alcun risultato. Dobbiamo porre l'accento sulla ricerca di compromessi. La portata del Patto globale – che speriamo sarà significativa – dipenderà dalla qualità delle discussioni avviate nella fase iniziale.

Quali alternative alla migrazione irregolare?

Il 12 e 13 ottobre 2017 la città di Ginevra ha ospitato l'ultimo dei sei incontri tematici consultivi organizzati in vista del Patto globale sulla migrazione. L'incontro era incentrato sulla migrazione irregolare e sugli strumenti per sostituire l'immigrazione non controllata con canali di migrazione regolare.

Bettina Etter, consigliera presso la Missione della Svizzera a New York, dice: «le discussioni sono state molto interessanti perché, per una volta, i fenomeni della migrazione irregolare e regolare sono stati trattati insieme». I circa 300 partecipanti all'incontro hanno ricordato anzitutto che la migrazione irregolare è un problema sia per gli Stati – che hanno il diritto di esigere il rispetto delle leggi in vigore sul loro territorio – sia per i migranti clandestini, che sono esposti a varie forme di sfruttamento. Oggi, nel mondo, circa un migrante su cinque si trova in una situazione amministrativa irregolare.

Irregolari dall'oggi al domani

«Da molte testimonianze è emerso che vi sono diversi casi di migranti regolari in un determinato Paese di accoglienza che, dall'oggi al domani, si ritrovano in una situazione di irregolarità», fa notare Bettina Etter. È quanto succede ad alcuni lavoratori asiatici in Medio Oriente, il cui destino dipende interamente dalla volubilità dei datori di lavoro, o a quei migranti che, per una ragione o per l'altra, si vedono improvvisamente revocare

il visto umanitario. «Alla luce di queste constatazioni, i partecipanti all'incontro hanno espresso l'auspicio che i migranti ricevano per tempo informazioni più trasparenti affinché possano affrontare meglio i cambiamenti».

Facilitare l'integrazione professionale dei migranti

A Ginevra, l'alto numero di delegazioni statali provenienti da tutti i continenti e la presenza di molti rappresentanti del settore privato, delle associazioni datoriali e delle agenzie di reclutamento ha dato vita a scambi molto concreti su come migliorare l'integrazione professionale dei migranti. Va ricordato che la maggior parte dei movimenti migratori riguarda i Paesi del Sud, al di fuori dell'Europa. Secondo dato di fatto: indipendentemente dai Paesi di destinazione, le spinte migratorie continueranno a crescere. Tuttavia, più le possibilità di migrazione regolare saranno limitate, più i migranti si vedranno costretti a scegliere la strada della clandestinità.

In questo contesto sembra essenziale uno snellimento delle legislazioni nazionali in materia di mobilità professionale. I partecipanti all'incontro di Ginevra hanno ipotizzato l'introduzione di un «passaporto delle competenze» riconosciuto a livello internazionale o la possibilità che i Paesi di origine e di destinazione collaborino nell'ambito del perfezionamento professionale dei lavoratori in settori in cui in un caso c'è saturazione

e nell'altro fabbisogno di manodopera. «Le condizioni di reclutamento e la valorizzazione delle lavoratrici e dei lavoratori migranti potrebbero rientrare tra i temi prioritari per la Svizzera negli anni a venire, sulla scia del Patto globale», fa notare a questo proposito l'ambasciatore Pietro Mona.

Infine, nei Paesi di accoglienza occorrerà migliorare la protezione sociale dei migranti e le loro possibilità di inserimento e di ricongiungimento familiare. «Chiediamo che il ruolo delle diaspore venga ampiamente rafforzato», dice Peter Aeberhard, coordinatore della Piattaforma svizzera della società civile per la migrazione e lo sviluppo. «Concepire le migrazioni come fenomeni circolari, fatti cioè di andate e ritorni tra Paesi di provenienza e Paesi di destinazione, significa dare ai migranti la possibilità di essere riconosciuti per le loro competenze e di sviluppare veri progetti professionali nei Paesi in cui si trovano».

Migrazione illegale o irregolare?

Da vari anni si sta diffondendo l'idea condivisa di non definire (più) la migrazione clandestina «illegale». Il rischio di confusione tra determinati movimenti di popolazioni – che non rispettando le leggi dei Paesi di provenienza e/o di destinazione sono giustamente definiti «illegali» – e i migranti è infatti forte. Contrariamente alla clandestinità, un individuo non può essere considerato di per sé «illegale». Per questo motivo, quando ci si riferisce agli immigrati senza documenti si preferisce parlare di «migranti in situazione irregolare».



Colophon

Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC
Stato maggiore Cooperazione globale
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berna
deza@eda.admin.ch, www.dsc.admin.ch

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco, francese e inglese.