COMMISSIONE
EUROPEA

ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE PER
GLI AFFARI ESTERI E
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 9.9.2015
JOIN(2015) 40 final

# COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE

# Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE

## I. L'attuale crisi dei rifugiati e il suo contesto internazionale

L'Unione europea (UE) si trova di fronte alla maggiore crisi dei rifugiati dalla fine della seconda guerra mondiale. La situazione attuale va vista nel più ampio contesto dei conflitti violenti e della destabilizzazione in altre regioni del mondo. Si tratta di una crisi di dimensioni senza precedenti che trova origine in larga misura nei conflitti e nelle persecuzioni nell'ampia zona di vicinato dell'Europa. I violenti conflitti in Siria e Iraq e l'instabilità e la povertà in alcune zone dell'Africa hanno costretto milioni di donne, uomini e bambini a fuggire dalla loro patria in cerca di protezione e di una vita dignitosa, anche nell'Unione europea.

L'Unione sta rafforzando la sua risposta a questa crisi fondandosi sui principi di solidarietà e responsabilità e nel pieno rispetto dei suoi valori e obblighi internazionali. Dall'inizio del 2015, l'UE ha riorientato e mobilitato tutti i suoi strumenti di azione esterna per rispondere alla crisi dei rifugiati con tre obiettivi: salvare vite umane, garantire protezione a chi ne ha bisogno e gestire le frontiere e la mobilità.

I flussi migratori sono considerevolmente aumentati nel 2014, in particolare lungo la **rotta del Mediterraneo centrale**. Nel 2015 la situazione si è ulteriormente aggravata in modo drammatico. Sono stati in 182 740[1] a utilizzare la cosiddetta **rotta del Mediterraneo orientale** per raggiungere l'Unione europea, in aumento esponenziale rispetto al 2014. I migranti entrano nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e in Serbia per poi proseguire verso l'Ungheria e altri Stati membri dell'Unione europea lungo la cosiddetta **rotta dei Balcani occidentali**. A tutto agosto 2015 erano stati registrati in Ungheria 142 649 ingressi irregolari di persone che avevano utilizzato questa rotta.

La composizione dei flussi migratori è mista, ma si registra una crescita esponenziale del numero delle persone che chiedono protezione internazionale, provenienti **in particolare dalla Siria, dall'Iraq e dall'Afghanistan**. Di fatto, il 90% di quanti utilizzano la rotta del Mediterraneo orientale ha la cittadinanza di uno di questi tre paesi. I migranti irregolari che utilizzano la rotta del Mediterraneo centrale provengono per lo più dall'Africa subsahariana, e spesso anche da zone di conflitto: circa il 20% dall'Eritrea, il 12% dalla Somalia e comunque il 10% dalla Siria. Questa rotta ha cambiato composizione rispetto al 2014, quando era utilizzata dalla maggior parte dei profughi siriani, ma mantiene volumi analoghi di attraversamenti (106 290 fino ad agosto 2015). I rapidi mutamenti nella composizione dei flussi migratori e degli itinerari utilizzati sono un'indicazione della capacità dei trafficanti di migranti di adattarsi alle nuove circostanze.

Benché i cittadini europei possano percepire l'attuale pressione migratoria come drammatica, l'Unione europea non è affatto la regione del mondo maggiormente interessata dal fenomeno.

[1] Aggiornamenti statistici settimanali di Frontex: gennaio — agosto 2015

Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), nel 2014 il mondo ha raggiunto il **più alto numero di rifugiati e sfollati** dalla seconda guerra mondiale: 59,5 milioni di persone. Oltre l'**85% di queste persone vive nei paesi in via di sviluppo**. Un numero elevatissimo di persone sono sfollate all'interno del proprio paese[2] e i profughi spesso cercano un primo rifugio nei paesi limitrofi. Ad esempio, la maggior parte dei rifugiati siriani è ospitata dal Libano, dalla Giordania e dalla Turchia. La maggior parte delle migrazioni africane avviene all'interno del continente stesso: la sola Africa occidentale conta più di 8,4 milioni di migranti interni. Ciò dimostra che l'attuale crisi migratoria e dei profughi non è soltanto, né principalmente, un problema europeo, bensì rappresenta una grande sfida internazionale. L'Unione europea è in prima linea nell'impegno internazionale volto a far fronte ai conflitti e all'instabilità e a sostenere le popolazioni colpite.

## II. Il quadro strategico e la risposta dell'Unione europea

Negli ultimi mesi le istituzioni dell'UE si sono impegnate al massimo per rispondere a questa crisi globale. Il Consiglio europeo e la Commissione, in particolare attraverso l'**agenda europea sulla migrazione**[3], hanno definito i principali elementi della risposta europea alle sfide migratorie sia a livello interno che a livello internazionale.

La priorità assoluta rimane quella di salvare la vita di quanti tentano di attraversare il Mediterraneo per raggiungere l'Europa. Ma, evidentemente, è essenziale anche proteggere le persone in stato di necessità, mobilitare l'assistenza umanitaria d'urgenza, garantire l'accesso all'asilo e affrontare le cause profonde, in particolare i conflitti, la violenza politica, gli abusi dei diritti umani e la povertà. Questi obiettivi devono rimanere al centro della risposta dell'Unione europea.

Nell'attuale contesto di crisi è data precedenza alle azioni che hanno un maggiore impatto immediato sui flussi migratori. Al tempo stesso occorre un impegno a lungo termine su tali questioni per affrontarne le cause profonde. L'Unione europea si prefigge di rafforzare il dialogo politico, la cooperazione, lo scambio di conoscenze ed esperienze con i paesi partner, con le organizzazioni della società civile e con le autorità locali, al fine di sostenere la mobilità umana come elemento positivo dello sviluppo umano. La cooperazione basata su un approccio fondato sui diritti che comprende i diritti umani aiuterà ad affrontare le sfide, compresa la migrazione Sud-Sud e la situazione dei migranti vulnerabili.

La presente comunicazione — che fa parte di un ampio pacchetto di proposte adottato dalla Commissione europea — descrive l'azione esterna dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati. Essa ha come fondamento la solida struttura dell'impegno internazionale a

[2] Secondo i dati del Centro ONU di monitoraggio sugli sfollati interni, a luglio/agosto 2015 gli sfollati interni risultavano essere: in Siria 7 600 300; in Iraq 3 171 600; in Sudan 2 192 830; in Sud Sudan 1 645 392; in Pakistan 1 375 900; in Nigeria 1 500 000; in Somalia 1 133 000; in Afghanistan 805 409; in Ciad 130 000; in Camerun 80 000; in Niger 50 000.

[3] COM(2015) 240

livello bilaterale, regionale e multilaterale in questo settore sulla base, in particolare, dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità del 2011[4].

**Mobilitazione dei principali strumenti finanziari**. Con una dotazione di bilancio di 96,8 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020, la cooperazione esterna dell'Unione europea, compresa la cooperazione allo sviluppo a livello mondiale, svolge un ruolo importante nel combattere la povertà, l'insicurezza, la disuguaglianza e la disoccupazione. Comprende il sostegno dell'Unione europea in ambiti quali la crescita e la creazione di posti di lavoro, la pace e la sicurezza, i diritti umani e la buona governance per le regioni e i paesi da cui partono i flussi di rifugiati.

Nel contesto della crisi attuale e in aggiunta al fondo fiduciario per la Siria, la Commissione europea propone agli Stati membri dell'UE un nuovo **fondo fiduciario europeo di emergenza per la stabilità e di lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti in Africa**. I fondi fiduciari consentono all'UE, agli Stati membri e ai donatori partecipanti di rispondere alle varie dimensioni delle situazioni di emergenza con un intervento congiunto, flessibile e rapido secondo l'evolversi delle esigenze. Il fondo fiduciario proposto sosterrà la stabilità, promuoverà la resilienza, lo sviluppo economico, la sicurezza e la gestione della migrazione; rappresenterà per l'UE e i suoi Stati membri uno strumento rapido e flessibile in grado di fornire risultati più rapidi; contribuirà a mobilitare il sostegno dell'UE. Allo stesso tempo costituisce una piattaforma che consente una maggiore visibilità politica e contribuirà a definire un approccio più integrato e coerente. Il fondo fiduciario dovrebbe essere uno dei risultati concreti del vertice che si terrà alla Valletta nel novembre 2015. La Commissione europea e l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si attendono che gli Stati membri vi contribuiscano con coerenza e generosità.

## III. Questioni chiave e risposta dell'Unione europea

L'Unione europea è impegnata a livello mondiale. I paesi e le regioni che hanno maggiore rilevanza nella crisi attuale sono i seguenti.

- **Siria e Iraq**

L'UE sostiene le iniziative diplomatiche volte a trovare soluzioni politiche sin dall'inizio dei conflitti in Siria e in Iraq. In tale contesto, in una comunicazione[5] adottata all'inizio di quest'anno la Commissione e l'Alta rappresentante hanno definito il quadro di una strategia regionale che prevede tra l'altro la lotta al Daesh e impegni finanziari per 1 miliardo di EUR. **Più di 4 milioni di siriani sono fuggiti dal loro paese**, gli sfollati interni sono 7,6 milioni e le morti violente oltre 230 000. La **grande maggioranza dei rifugiati siriani si trova in Libano, Giordania e Turchia** e il loro numero continua ad aumentare, esercitando un'enorme pressione politica, economica e sociale in questi paesi. Dall'inizio del 2015, man

[4] COM(2011) 743
[5] JOIN(2015) 2 final

mano che i paesi limitrofi raggiungevano il limite della loro capacità di accoglienza di nuovi profughi e le politiche in materia di frontiere diventavano più restrittive, si è registrato un netto aumento sia dei flussi di sfollati interni che dei flussi diretti di rifugiati verso l'UE, in particolare la Grecia.

Dal 2011 l'Unione europea e i suoi Stati membri hanno mobilitato oltre **3,9 miliardi di EUR** in finanziamenti a fini umanitari, di sviluppo, economici e di stabilizzazione per rispondere alle necessità degli sfollati interni, dei rifugiati e delle comunità di accoglienza in Siria, Iraq, Giordania, Libano e Turchia. Il bilancio dell'UE ha contribuito all'importo totale con quasi 1,8 miliardi di EUR.

**È stato istituito un fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana**[6] per dare una risposta rafforzata e coerente su scala regionale. Oltre al sostegno ai paesi limitrofi che accolgono i rifugiati, si destina assistenza all'impegno umanitario, di stabilizzazione e di sviluppo all'interno della Siria, anche ai fini del ripristino della governance locale e della fornitura di servizi di base. La Commissione invita gli Stati membri a contribuire ulteriormente al fondo fiduciario.

Un ufficio dell'UE a Gaziantep (Turchia meridionale) partecipa al coordinamento delle operazioni. A tal fine è stato creato un **meccanismo di reazione rapida per le operazioni transfrontaliere** in Siria. Inoltre, l'UE promuove l'utilizzo di programmi regionali di protezione e sviluppo a sostegno dei principali paesi del Medio Oriente in cui i profughi si rifugiano e/o transitano[7]. Aggiungendo una componente "sviluppo" ai precedenti programmi regionali di protezione, **i programmi regionali di protezione e sviluppo sono incentrati sull'offerta di protezione** a chi ne ha bisogno, ma anche sul **rafforzamento della resilienza** dei rifugiati, degli sfollati interni e delle comunità di accoglienza, e sulla risposta alle crisi dei rifugiati di lunga durata, quando l'assistenza umanitaria non può fornire una soluzione a lungo termine.

L'UE ha encomiato **il Libano, la Giordania e la Turchia** per gli enormi sforzi profusi per accogliere i profughi in fuga dalle violenze in Siria e in Iraq e continua a fornire assistenza. L'Unione europea sta finanziando consistenti progetti a favore dei centri di aggregazione sociale, della sicurezza alimentare, dei mezzi di sussistenza, dell'istruzione scolastica e della formazione professionale per i profughi della regione, anche con 855 milioni di EUR destinati agli aiuti umanitari all'interno della Siria, oltre che in Libano, Giordania e Turchia.

In **Iraq**, tre anni di conflitto hanno prodotto più di 3,1 milioni di sfollati interni. Benché il numero di iracheni che chiedono protezione internazionale nell'Unione europea sia ancora limitato rispetto ai siriani, potrebbe crescere considerevolmente nel prossimo futuro. Nel 2015 la Commissione europea ha stanziato 65,55 milioni di EUR in aiuti umanitari per rispondere alla crisi irachena. L'aiuto umanitario dell'UE per questo paese, compresa la regione del Kurdistan iracheno, comprende interventi di salvataggio di emergenza a favore delle persone

[6] http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm
[7] 12 milioni di EUR di sostegno

più vulnerabili e di assistenza medica. L'UE sta intensificando l'attività politica e diplomatica per sostenere tutti gli sforzi tesi a una maggiore unità e inclusività nel paese.

- **Turchia**

La Turchia è il paese al mondo che attualmente ospita complessivamente il maggior numero di rifugiati.

Con la **Turchia** si sta instaurando un dialogo ad hoc volto a individuare le modalità di sostegno ai rifugiati siriani e a potenziare il controllo di frontiera e la lotta contro la criminalità organizzata responsabile del traffico di migranti irregolari. Il dialogo con la Turchia esamina ulteriori modalità di cooperazione per trovare una soluzione alla crisi siriana.

Nel 2015 sono stati destinati alla Turchia in relazione alla crisi in Siria finanziamenti per 175 milioni di EUR. I finanziamenti a titolo dello strumento di assistenza preadesione[8] nel settore degli affari interni sta passando dai **130 milioni di EUR** del periodo 2007-2013 a uno stanziamento indicativo di **245 milioni di EUR** per il periodo 2014-2016. La Turchia beneficerà inoltre, insieme ai paesi dei Balcani occidentali, di un nuovo programma regionale per la gestione della migrazione. L'assistenza finanziaria dell'UE sostiene inoltre gli sforzi profusi dalla Turchia per conformarsi ai requisiti dell'accordo di riammissione UE-Turchia.

Un funzionario di collegamento di Frontex sarà distaccato ad Ankara, entro la fine dell'anno, per potenziare la cooperazione operativa. In Turchia e negli altri paesi di transito verranno sostenuti gli sforzi volti a identificare rapidamente e rimpatriare quanti non necessitano di protezione internazionale.

Dall'inizio del 2014 la Commissione europea sta inoltre intrattenendo con la Turchia un dialogo sulla liberalizzazione dei visti. In tale ambito è prevista tra l'altro la definizione di una gestione integrata delle frontiere in linea con le politiche dell'UE, dal punto di vista della sicurezza e della sorveglianza delle frontiere terrestri e marittime nonché dell'esecuzione dei controlli doganali. Il dialogo fornisce inoltre orientamenti strategici volti a prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e la corruzione, migliorare la cooperazione giudiziaria, la cooperazione di polizia e la protezione dei dati personali.

- **Balcani occidentali**

L'Unione europea ha inoltre intensificato il suo sostegno ai **paesi dei Balcani occidentali** non appartenenti all'UE, che stanno ricevendo flussi di rifugiati senza precedenti, soprattutto dalla Siria. In questo ambito è previsto tra l'altro il potenziamento delle capacità di ricevimento e trattamento delle domande di asilo, e il rafforzamento della cooperazione per combattere la criminalità organizzata responsabile del traffico di migranti. A tal fine, la Commissione europea sta perfezionando un programma regionale di sostegno per la protezione e la gestione della migrazione nei Balcani occidentali, che si concentrerà su tre ambiti: identificazione dei migranti, condivisione delle informazioni a livello intra- e interregionale e meccanismi che

[8] Regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014

offrono soluzioni di rimpatrio, applicando allo stesso tempo garanzie concrete di protezione che rispecchiano le esigenze specifiche dei migranti[9].

Sono già stati approvati aiuti umanitari per 1,75 milioni di EUR a favore della Serbia e dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia per fornire aiuti d'urgenza ai rifugiati in transito verso l'Ungheria.

In aggiunta alla consistente assistenza già fornita in passato nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione nei settori della gestione delle frontiere, della migrazione, dell'asilo e delle politiche, la Commissione europea sta considerando ulteriori aiuti specifici per paese finalizzati al potenziamento delle capacità in materia di asilo, migrazione e politica dei visti onde rafforzare la protezione delle categorie vulnerabili di migranti e delle vittime della tratta di esseri umani. Nel caso particolare dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e della Serbia, l'UE sta sostenendo lo sviluppo a lungo termine della politica in materia di migrazione e asilo[10].

Dovrebbe essere ulteriormente sviluppata la cooperazione operativa tra le autorità di frontiera dei Balcani occidentali e degli Stati membri dell'UE. La cooperazione potrebbe comprendere attività inerenti all'analisi dei rischi, alla formazione e alla condivisione delle migliori pratiche. Frontex ha firmato accordi operativi e istituito una collaborazione con la Serbia, il Montenegro, l'Albania, la Bosnia-Erzegovina e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, ed è pronta a svolgere un ruolo attivo in questo ambito.

- **Africa**

L'Africa, in particolare quella subsahariana, continua a dover affrontare la pressione demografica, le sollecitazioni ambientali, la povertà estrema, tensioni interne e debolezze istituzionali, che in alcune zone sono sfociate in conflitto aperto, maggiore fragilità, sfollamenti, criminalità, terrorismo e radicalizzazione, ma anche la migrazione irregolare e la tratta e il traffico di esseri umani, nonché l'intensificarsi delle emergenze umanitarie. L'Unione europea sta affrontando queste sfide insieme ai partner africani tramite le sue strategie regionali (Sahel, Corno d'Africa, Golfo di Guinea), gli aiuti umanitari, la politica di sviluppo e i programmi di assistenza nella regione nonché tramite il suo forte impegno ad attuare il programma per la resilienza.

Il conflitto e l'assenza di Stato hanno trasformato la **Libia** in uno dei principali crocevia delle rotte che portano dall'Africa subsahariana in Europa, principalmente in Italia. L'Unione europea sta sostenendo attivamente il **dialogo tra le parti libiche condotto dalle Nazioni Unite** per individuare una soluzione pacifica ed è pronta a sostenere un futuro governo di unità nazionale. Nel frattempo, la Commissione sta fornendo aiuti umanitari e assistenza allo sviluppo ai gruppi di migranti vulnerabili bloccati in Libia.

[9] 8 milioni di EUR di sostegno
[10] 24 milioni di EUR impegnati/previsti nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e 44 milioni di EUR impegnati/previsti in Serbia.

La principale rotta di transito verso la Libia attraversa il **Niger**, uno dei paesi più poveri del mondo. L'Unione europea sostiene lo sviluppo del Niger, nonché la sua sicurezza[11]. Nella regione del **Sahel**, l'Unione europea sostiene inoltre il processo politico nel **Mali** e l'accordo di pace con i gruppi armati del nord del paese, contribuendo alla stabilità con l'addestramento delle forze armate e delle forze di sicurezza maliane[12]. È all'esame un ulteriore sostegno alla gestione delle frontiere. Anche le missioni PSDC dell'Unione in Niger e Mali contribuiscono a sostenere l'impegno contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti[13]. L'UE sta attualmente sostenendo la creazione di un "centro polifunzionale" ad Agadez, un importante snodo di transito. Il centro offrirà assistenza e informazioni ai migranti rimasti bloccati e aiuterà quanti sono disposti a ritornare nel proprio paese di origine o a integrarsi nelle comunità di accoglienza.

L'Unione europea è inoltre attiva nel **sostenere la risposta regionale contro Boko Haram**, anche dando sostegno alla task force comune multinazionale (MNJTF) e a Niger, Ciad, Camerun e Nigeria. Ulteriori sforzi saranno compiuti per far fronte alla situazione umanitaria. La **Nigeria** rimane un'importante fonte di migrazione irregolare verso l'Unione europea. Il dialogo sulla migrazione con la Nigeria tratta attualmente, oltre alla cooperazione nella lotta contro Boko Haram, i temi della riammissione e dei rimpatri[14].

Le attività dell'Unione europea mirano inoltre a ripristinare la governance e la stabilità nella **Repubblica centrafricana**[15]. Si prevede tra l'altro di sostenere il processo politico, la ripresa economica e la stabilizzazione con una missione militare consultiva. Un ulteriore deterioramento della situazione nella Repubblica centrafricana comprometterebbe gravemente la stabilità regionale e la già grave situazione umanitaria e potrebbe anche determinare sfollamenti.

In **Somalia** l'Unione europea sostiene la ricostruzione di uno Stato autosufficiente e il ripristino di un clima di sicurezza attraverso la missione dell'Unione africana in Somalia[16] e la missione militare di addestramento dell'UE. Il programma dell'UE di cooperazione allo sviluppo dà un contributo determinante alla stabilizzazione, al consolidamento dello Stato e allo sviluppo della Somalia nel quadro del New Deal.

---

[11] La missione EUCAP SAHEL Niger sostiene le autorità nigerine nella prevenzione, nel controllo e nella gestione dei flussi migratori irregolari attraverso il Niger e in particolare Agadez.

[12] La missione civile PSDC dell'UE in Mali (EUCAP Sahel Mali) sostiene la ristrutturazione delle forze di sicurezza interne (polizia, "gendarmerie" e "garde nationale"), allo scopo di aiutare le autorità maliane a garantire l'ordine costituzionale e democratico e a creare le condizioni per una pace duratura. La missione combina attività di formazione e consulenza strategica.

[13] Nel quadro dell'approccio globale dell'UE (JOIN(2013) 30), le missioni PSDC saranno articolate con programmi di sviluppo per ottimizzare l'efficacia complessiva.

[14] Nel 2015 è stata firmata con la Nigeria un'agenda comune su migrazione e mobilità riguardante la cooperazione in materia di migrazione legale, migrazione irregolare, migrazione e sviluppo e protezione internazionale.

[15] A tal fine, l'Unione europea, insieme alla Francia, alla Germania e ai Paesi Bassi, ha istituito nel 2014 il Fondo fiduciario Békou.

[16] AMISOM: http://amisom-au.org/

La mancanza di prospettive economiche e le violazioni dei diritti umani sono fattori di spinta dell'emigrazione dall'**Eritrea**. Nel 2014 hanno chiesto protezione internazionale nell'Unione europea 36 990 cittadini eritrei. 250 000 persone hanno cercato rifugio in Etiopia e Sudan. L'UE sta attualmente studiando le migliori modalità di collaborazione con l'Eritrea per affrontare il fenomeno della migrazione irregolare. Nel dicembre 2014 il governo eritreo ha annunciato che a partire dal 1º gennaio 2015 il servizio militare, fino ad allora di durata illimitata, sarebbe durato per le nuove reclute diciotto mesi. Sarà fondamentale monitorare l'attuazione di questa decisione, poiché la durata illimitata del servizio di leva è uno dei principali fattori che spingono a emigrare. Il dialogo con l'Eritrea viene condotto anche nel quadro del **processo di Khartoum**, che consente all'Unione europea di dialogare con tutti i paesi del **Corno d'Africa**. Il processo di Khartoum si prefigge di potenziare la cooperazione regionale sulle questioni migratorie. **Per l'Eritrea è stato negoziato un nuovo programma indicativo nazionale di 200 milioni di EUR incentrato sullo sviluppo economico, l'occupazione e la governance.**

Oltre 2 milioni di persone hanno abbandonato le loro case nel **Sud Sudan**. Dal 2014 l'UE e i suoi Stati membri hanno fornito più di 377 milioni di EUR in assistenza umanitaria. L'UE sostiene inoltre finanziariamente e politicamente il processo guidato dall'Autorità intergovernativa per lo sviluppo e il meccanismo di controllo del rispetto della cessazione delle ostilità. L'UE ha altresì sostenuto gli sforzi dell'Unione africana e delle Nazioni Unite per porre fine ai conflitti in Sudan che continuano a destabilizzare il paese.

Anche il conflitto nello **Yemen** si ripercuote sul Corno d'Africa poiché quel paese ospita oltre 250 000 rifugiati registrati provenienti dalla regione, il 95% dei quali dalla Somalia. Dal 2011 l'UE svolge un ruolo attivo nel sostenere la transizione ed è ora pienamente impegnata negli sforzi internazionali volti a trovare una soluzione politica alla crisi nello Yemen.

Molti paesi africani, in particolare nel Corno d'Africa, come ad esempio l'Etiopia, il Sudan, il Kenya e la zona del lago Ciad, ospitano grandi comunità di rifugiati in situazioni spesso protratte. I programmi di sviluppo in corso e gli aiuti umanitari forniscono già un sostegno che collega tra loro aiuto, ricostruzione e sviluppo. È pertanto fondamentale rafforzare la resilienza.

La Commissione europea e l'Alta rappresentante continueranno ad adoperarsi per trovare soluzioni durature per evitare situazioni protratte di sfollamento o per sbloccarle. Senza opportunità di sviluppo, le tensioni tra le popolazioni possono condurre alla destabilizzazione di intere regioni, innescando massicci movimenti secondari, anche verso l'Europa. Se invece si fa in modo che i rifugiati e gli sfollati diventino contribuenti economici si riduce il loro impatto e i costi economici associati e si contribuisce alla crescita economica, a vantaggio sia degli sfollati che di chi li ha accolti.

La Commissione europea presenterà un nuovo approccio in materia di trasferimenti forzati, orientato allo sviluppo, che sarà attuato parallelamente all'assistenza umanitaria sin dall'inizio di una crisi. Quest'anno sono stati avviati progetti pilota per il Nord Africa e il Corno d'Africa. Sempre quest'anno sono stati varati, sull'esempio dei programmi regionali di

protezione e sviluppo per il Medio Oriente, altri due programmi di protezione di questo tipo, uno per il Nord Africa e uno per il Corno d'Africa.

- **Le Nazioni Unite e la più ampia comunità internazionale**

Questa crisi non è solo europea, bensì rappresenta una grande sfida internazionale per rispondere alla quale è essenziale la cooperazione con i principali partner internazionali e con le Nazioni Unite, in particolare l'UNHCR e il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) nonché con organizzazioni quali l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). L'UNHCR ha particolari responsabilità nell'affrontare la crisi dei rifugiati. L'UE sta rafforzando ulteriormente la cooperazione con l'UNHCR al fine di migliorare l'efficacia del suo sostegno ai paesi che accolgono grandi comunità di rifugiati e la gestione dei flussi all'interno dell'Unione europea. L'UE sta inoltre dialogando con altri partner internazionali dotati di forti capacità, anche nella regione mediorientale, allo scopo di aumentare l'aiuto complessivo e le opportunità di reinsediamento per le persone che necessitano di protezione internazionale.

**Cooperazione in materia di riammissione e di rimpatrio dei migranti irregolari**

Una politica efficace di rimpatrio dei migranti che sono entrati irregolarmente nel territorio di un paese ospitante e non hanno i requisiti per beneficiare della protezione internazionale è una componente necessaria di una strategia coerente dell'Unione europea per scoraggiare la migrazione irregolare. Attualmente negli Stati membri dell'UE le percentuali di rimpatrio sono relativamente basse. Nel 2014 meno del 40% dei migranti irregolari cui è stato ingiunto di lasciare l'UE è effettivamente partito.

L'articolo 13 dell'accordo di partenariato di Cotonou con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) costituisce la base giuridica per impegnarsi congiuntamente sui rimpatri e sulle riammissioni di cittadini dei paesi ACP. L'UE è determinata a rafforzare la cooperazione con i partner africani per l'attuazione effettiva di programmi di riammissione.

Oltre alla piena attuazione degli accordi di riammissione vigenti[17] e alla rapida conclusione dei negoziati in corso[18], gli sforzi si concentreranno sulle **misure pratiche di cooperazione** in materia di rimpatrio, compreso il potenziamento dei programmi di rimpatrio volontario assistito. Al riguardo, il **recente progetto pilota in materia di rimpatrio concordato con Pakistan e Bangladesh** costituisce un'esperienza importante in base alla quale decidere come procedere. L'Unione europea deve intensificare la sua azione per incoraggiare i rimpatri degli immigrati irregolari lungo le rotte. **Il sostegno dell'UE alla creazione di un centro polifunzionale ad Agadez va in questa direzione.**

[17] Sono attualmente in vigore 17 accordi di riammissione: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia e Capo Verde.
[18] Sono in corso negoziati con il Marocco e la Tunisia.

Il piano d'azione dell'UE sul rimpatrio[19], adottato parallelamente alla presente comunicazione, affronta questa materia.

**Lotta contro la criminalità organizzata responsabile del traffico di migranti e della tratta di esseri umani**

**La lotta contro le reti criminali costituisce una parte essenziale dell'impegno dell'Unione europea per salvare vite umane e impedire lo sfruttamento dei migranti.** È fondamentale rafforzare la cooperazione internazionale tra forze di polizia e sistemi giudiziari dei paesi di origine e di destinazione, nonché con le pertinenti agenzie dell'UE e gli Stati membri. In molti paesi questo implica il sostegno allo sviluppo delle capacità di polizia, giustizia e gestione delle frontiere.

L'UE è uno dei principali soggetti dedicati al miglioramento delle capacità dei paesi partner in materia di gestione delle frontiere e di attuazione del rimpatrio volontario e del reinserimento, e applica un approccio integrato che garantisce frontiere sicure ma al tempo stesso consente la rapida circolazione dei flussi legittimi di persone e merci.

L'agenda europea sulla migrazione presenta una serie di iniziative volte a rafforzare gli strumenti a disposizione dell'UE per contrastare le reti di trafficanti, in particolare il piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti[20]. I funzionari di collegamento incaricati della migrazione e gli esperti di sicurezza distaccati in delegazioni chiave dell'UE contribuiranno alla cooperazione su tali questioni. Numerose operazioni e missioni PSDC svolgono già un ruolo importante nella lotta contro la criminalità organizzata.

La forza navale dell'Unione europea nel Mediterraneo (**EUNAVFOR MED**) è un'**operazione di gestione della crisi** con compiti di ricognizione, raccolta di intelligence e potenziale intervento operativo contro i trafficanti nella regione del Mediterraneo centromeridionale, nel pieno rispetto del diritto internazionale[21].

Si sta potenziando la missione **EUCAP Sahel Niger** per consentirle di aiutare le autorità nigerine a controllare i flussi migratori irregolari che attraversano il Niger e in particolare Agadez[22]. Il mandato ampliato della missione ha i seguenti fini principali: i) rafforzamento del quadro giuridico nigerino in materia di migrazione, controllo delle frontiere e lotta contro le attività criminali connesse alla migrazione irregolare; ii) consolidare le capacità dei servizi di sicurezza nigerini preposti alla gestione delle frontiere, al controllo della migrazione e alla lotta contro la criminalità organizzata; iii) migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. La missione **EUCAP Sahel Mali** sta già contribuendo indirettamente a impedire la migrazione irregolare tramite l'addestramento delle forze di sicurezza interne. La missione ha raggiunto la

[19] COM(2015) 453
[20] COM(2015) 285 final
[21] Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio, del 18 maggio 2015, relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED) (GU L 122 del 19.5.2015, pag. 31).
[22] L'apertura di un'antenna ad Agadez consentirà alla missione di acquisire maggiori conoscenze sui flussi migratori e sulle questioni connesse, nonché di lavorare quotidianamente con le autorità responsabili della gestione dei flussi migratori.

piena capacità operativa nell'agosto 2015. È attualmente allo studio un ampliamento del suo mandato, analogamente a quanto si è fatto in Niger. Si sta inoltre studiando l'opportunità di altre iniziative e missioni PSDC in altri paesi del Sahel e nel Corno d'Africa, in coordinamento con le azioni bilaterali degli Stati membri.

## IV. Conclusioni e prospettive

Per rispondere alla crisi dei rifugiati e gestire insieme le sfide e le opportunità, sarà fondamentale la capacità dell'Unione europea di impegnarsi con i partner dei paesi terzi. Il partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione, i processi di Khartoum e di Rabat, i processi di Praga e di Budapest[23], l'Unione per il Mediterraneo, il partenariato della via della seta per la migrazione, il partenariato orientale, o ancora il dialogo ACP-UE in materia di migrazione sono i mezzi per raggiungere questo scopo.

Diverse sfide delineate nella presente comunicazione possono essere e vengono attualmente affrontate a livello politico e diplomatico. Innanzitutto, viene dedicato un rinnovato impegno ad affrontare le cause profonde di questa crisi, vale a dire la guerra in Siria e in Iraq. L'Alta rappresentante conduce dialoghi ad alto livello su tali questioni, come richiesto dal Consiglio europeo, mobilitando il sostegno dell'Unione europea ai paesi e alle regioni e basandosi sui partenariati pre-esistenti.

La cooperazione con i paesi di origine e di transito è condotta a livello bilaterale sfruttando tutte le possibilità esistenti, in particolare quelle offerte dai **partenariati per la mobilità**[24], dall'**agenda comune su migrazione e mobilità** o dagli **accordi di riammissione**. L'impegno su altri temi, compresi gli scambi e lo sviluppo, verrà anch'esso sfruttato per discutere della cooperazione nel campo della migrazione.

Le delegazioni dell'UE intensificheranno altresì i contatti con le autorità locali. Le delegazioni nei principali paesi di transito e di origine vengono rafforzate distaccandovi **funzionari di collegamento europei per la migrazione (EULMO)**, come previsto dall'agenda europea sulla migrazione.

Inoltre, l'Unione europea sta organizzando due conferenze ad alto livello, avendone avuto mandato dal Consiglio europeo di giugno 2015:

1. Il vertice della Valletta sulla migrazione (11 e 12 novembre 2015) riunirà i leader europei e dei principali paesi africani, in particolare quelli che aderiscono ai processi di Khartoum e di Rabat, nonché la Commissione dell'Unione africana e la Commissione della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale. Al vertice saranno discussi, tra l'altro, i benefici della migrazione in termini di sviluppo, le cause profonde, la migrazione legale e la mobilità, la protezione internazionale e l'asilo, la prevenzione e la lotta contro il traffico di

[23] Il processo di Budapest riunisce paesi dell'Asia centrale e orientale con l'Europa sudorientale e occidentale.
[24] I partenariati per la mobilità costituiscono un quadro globale per la cooperazione bilaterale in materia di mobilità, migrazione e asilo. Finora sono stati firmati sette partenariati, con i seguenti paesi: Capo Verde, Repubblica di Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Marocco e Tunisia.

migranti e la tratta di esseri umani, nonché la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione.

2. La **conferenza ad alto livello sulla rotta del Mediterraneo orientale/dei Balcani occidentali** (autunno 2015) riunirà gli Stati membri dell'UE, i paesi dei Balcani occidentali e la Turchia per discutere dei flussi di rifugiati e migranti in transito lungo le rotte del Mediterraneo orientale/dei Balcani occidentali.

Per molti anni l'Unione europea ha risposto alle sfide connesse ai flussi di profughi e migranti attraverso la sua azione esterna e quindi con una combinazione di strumenti politici, di sviluppo e di assistenza umanitaria. L'odierna crisi dei rifugiati è la manifestazione acuta di problemi complessi e di lunga data, che hanno cause molteplici e non avranno soluzione immediata. Per affrontarli in modo globale sarà necessario un approccio che prevede un impegno sul breve e sul lungo periodo. Ancora più importante è il fatto che saranno essenziali solidarietà e responsabilità e che i vari strumenti a disposizione dell'Unione, dalla diplomazia all'assistenza finanziaria, dovranno agire congiuntamente.

La Commissione europea e l'Alta rappresentante invitano gli Stati membri a dar prova di determinazione nell'affrontare la difficile situazione dei rifugiati e i problemi che spingono le persone a lasciare il proprio paese. Per onorare gli obblighi giuridici, istituzionali e morali cui l'Unione europea si trova oggi confrontata è necessario dar prova di solidarietà, responsabilità e unità.