

Analysis N. 286, Giugno 2015

IL PROCESSO DI KHARTOUM: L'ITALIA E L'EUROPA CONTRO LE MIGRAZIONI

Antonio M. Morone

Libya's 2011 Civil War disrupted the border externalization model set up with Qaddafi's regime, Italy and the EU have since then struggled to cope with migration flows from North Africa through Libyan coasts. In 2012 and 2013, relative stability allowed to return to the old practice of "holding camps", though unconstitutional under new Libyan legislation. Following intensifications of Libya's internal conflict proved the need for a new system, which has been pursued since 2014 under the Process of Khartoum. The Sub-Saharan region would become the new area of externalization, and the establishment of a pilot center in Niger comes as no surprise and promises future developments on this so delicate policy matter.

Antonio M. Morone è ricercatore in Storia dell'Africa all'Università degli Studi di Pavia. Coordina l'unità di ricerca presso l'Ateneo pavese del progetto FIRB-2012 *Politiche migratorie e legal transplant nel Mediterraneo: strategie di controllo tra colonialismo e post-colonialismo* (<http://mpltma.blogspot.it/p/abstract.html>).

La guerra civile libica innescata dalla rivolta contro il regime di Muammar Gheddafi nel febbraio 2011 ha portato alla fine di quella specialissima e originale forma di stato che era la Jamahiriya e con essa il sistema di controllo securitario dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo che era stato dispiegato a seguito della firma del Trattato italo-libico di amicizia, cooperazione e partenariato del 2008. La collaborazione tra Italia e Libia sotto la copertura delle scuse per il passato coloniale aveva portato all'esternalizzazione del confine meridionale europeo sulle coste libiche attraverso la pratica dei respingimenti in alto mare per i quali l'Italia è stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2012. In cambio della disponibilità libica a farsi carico in modo preponderante del controllo dei flussi diretti verso l'Europa, l'Italia si impegnò anche per l'Europa e l'Occidente ad agire per appoggiare la definitiva normalizzazione delle relazioni con il regime di Gheddafi dopo gli anni dell'isolamento internazionale per la politica di sostegno del regime di Tripoli al terrorismo internazionale. La guerra in Libia ha rimesso in discussione i termini di questa collaborazione e come conseguenza indiretta ha prodotto una rapida ed esponenziale crescita dei flussi migratori diretti verso l'Europa. Da parte italiana e, in seconda battuta, europea si è cercato da subito di rimettere in piedi quel sistema di esternalizzazione e controllo securitario del confine non solo o non tanto attraverso una missione militare in alto mare, come è stata la cosiddetta operazione italiana Mare Nostrum, oggi sostituita dalla missione europea Triton, ma soprattutto operando in Libia di concerto con le nuove autorità di Tripoli.

Fin dal 2012 le autorità diplomatiche italiane hanno collaborato con il Department for Combating Irregular Migration (Dcim) in capo al ministero dell'Interno libico, fornendo probabilmente tecnologia, qualche mezzo e soprattutto svolgendo un'attività d'intelligence che verosimilmente è servita per coordinare il monitoraggio dei flussi in partenza da terra e gli interventi di recupero in alto mare delle navi di Mare Nostrum. L'attività italiana ha nei fatti anticipato quello che poi ha tentato di fare la European Union Border Assistance Mission (Eubam) che è stata istituita nel maggio 2013 con il compito di addestrare e consigliare la Polizia libica in un'ottica che era sicuramente quella di tornare a controllare il confine e i flussi. Le autorità di Tripoli si sono dimostrate molto sensibili alla questione delle migrazioni internazionali e, riproponendo una politica molto simile a quella del passato, hanno inteso la collaborazione al controllo dei flussi come un modo per accreditarsi a livello internazionale, enfatizzando una rappresentazione della Libia come paese di transito a prescindere dalle centinaia di migliaia di migranti che continuano ad arrivare in Libia non per attraversare il Mediterraneo, ma per lavorare nel paese. Le migrazioni di lavoro rimangono infatti la dimensione più importante, per lo meno da un punto

La collaborazione tra Italia e Libia sotto la copertura delle scuse per il passato coloniale aveva portato all'esternalizzazione del confine meridionale europeo sulle coste libiche attraverso la pratica dei respingimenti in alto mare per i quali l'Italia è stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2012

Fin dal 2012 le autorità diplomatiche italiane hanno collaborato con il Dcim in capo al ministero dell'Interno libico, fornendo probabilmente tecnologia, qualche mezzo e soprattutto svolgendo un'attività d'intelligence che verosimilmente è servita per coordinare il monitoraggio dei flussi in partenza da terra e gli interventi di recupero in alto mare delle navi di Mare Nostrum

di vista quantitativo, dei flussi migratori che hanno come destinazione la Libia.

Tra il 2012 e il 2013, la Libia è transitata per una fase di bassa intensità del conflitto e sotto le pressioni esterne è stato possibile far ripartire quel sistema di controllo dei flussi già in atto durante il periodo di Gheddafi, per il quale i migranti diretti verso l'Europa, veri o presunti, venivano intercettati in territorio libico, rinchiusi in quelli che le autorità libiche chiamano "holding centers" e quelle italiane "campi di transito" per poi essere rimpatriati nei rispettivi paesi d'origine o in paesi terzi. In realtà i centri o campi sono prigioni e le politiche di rimpatrio sono vere e proprie politiche di deportazione poiché avvengono solitamente a prescindere dalla volontà dei migranti e in contrasto peraltro con l'art.10 della Dichiarazione dei principi costituzionali, emanata dal Consiglio nazionale di transizione libico nel 2011, dove si faceva esplicito riferimento all'impegno della nuova autorità libiche nella protezione del diritto d'asilo. Holding centers sono noti a Bengasi, Gharyan, Misurata, Sabha, Tripoli e Zawiya e, secondo Amnesty International, tra il maggio 2012 e l'aprile 2013 sarebbero state oltre 25 mila le persone accompagnate via terra al confine con il Niger¹. In base ad altre testimonianze raccolte da chi scrive, in Libia, dal dicembre 2013 sarebbero stati organizzati anche rimpatri via aerea a dimostrazione di una ripresa in grande stile delle politiche di controllo dei flussi e dei maggiori fondi disponibili². È molto probabile che almeno una parte dei soldi necessari siano transitati per i fondi della cooperazione internazionale alla nuova Libia, ma in ogni caso è evidente l'aggravarsi del quadro generale rispetto all'epoca di Gheddafi. Per un verso le pratiche d'incarcerazione hanno assunto, se possibile, una portata ancora più arbitraria, legata alla frammentazione delle autorità in Libia e alla diffusa corruzione della Polizia e delle diverse milizie libiche. Per l'altro, a causa della mancanza di relazioni diplomatiche tra la nuova Libia e molti paesi africani di provenienza, i migranti finiscono spesso per essere deportati appena al di là del confine con il Niger che per molti di loro è semplicemente un altro paese terzo e non certo il loro paese d'origine.

Nell'estate del 2014 il conflitto civile in Libia è tornato a riacutizzarsi fortemente con la divisione del paese tra due fronti, due governi e due parlamenti. Gli sforzi fatti dai diversi attori internazionali per controllare sul territorio libico le migrazioni verso l'Europa sono stati così vanificati. È a questo punto che si è fatta strada una diversa politica italiana che non a caso ha preso corpo nel semestre italiano di presidenza dell'Unione

Tra il 2012 e il 2013, la Libia è transitata per una fase di bassa intensità del conflitto e sotto le pressioni esterne è stato possibile far ripartire quel sistema di controllo dei flussi già in atto durante il periodo di Gheddafi, per il quale i migranti diretti verso l'Europa, veri o presunti, venivano intercettati in territorio libico, rinchiusi in "campi di transito" per poi essere rimpatriati nei rispettivi paesi d'origine o in paesi terzi

Nell'estate del 2014 il conflitto civile in Libia è tornato a riacutizzarsi fortemente con la divisione del paese tra due fronti, due governi e due parlamenti. Gli sforzi fatti dai diversi attori internazionali per controllare sul territorio libico le migrazioni verso l'Europa sono stati così vanificati

¹ Amnesty International, *Scapegoats of Fear. Rights of Refugees, Asylum-Seekers and Migrants Abuses in Libya*, 2013, p. 7.

² Intervista anonima dell'autore con un alto ufficiale della Polizia libica, Khums, 20 aprile 2014.

Europea. Se la Libia non poteva più funzionare come paese regolatore dei flussi e l'ipotesi di una missione internazionale di pace appariva sempre più improbabile, la soluzione intrapresa è stata allora di agire su altri paesi di transito e sugli stessi paesi d'origine dei flussi più importanti diretti verso l'Europa. Non a caso, proprio quando il governo italiano annunciava a fine ottobre 2014 la chiusura di Mare Nostrum entro il 31 dicembre prossimo venturo a causa degli eccessivi costi economici dell'operazione, in realtà l'Italia era impegnata a fondo in un'ulteriore delocalizzazione del confine meridionale europeo a Sud del Sahara.

Mentre l'opinione pubblica e la stampa hanno continuato a concentrare la gran parte della loro attenzione sulle tragedie dei tanti migranti morti nel Mediterraneo nel tentativo di raggiungere le coste italiane, gli sforzi della politica e della diplomazia italiana s'indirizzavano in particolare alla costruzione di quello che è colloquialmente chiamato "Processo di Khartoum". La EU-Horn of Africa Migration Route Initiative, messa a punto nel vertice internazionale che si è tenuto appunto nella capitale sudanese tra il 13 e il 16 ottobre 2014, è stata ufficialmente lanciata nel corso della IV Conferenza ministeriale euro-africana tenutasi a Roma il 27 e 28 novembre 2014 tra i ministri degli Esteri e degli Interni dei 28 paesi membri dell'Unione Europea oltre a quelli di Djibouti, Egitto, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sud Sudan, Sudan e Tunisia. La Libia oramai ingovernabile non era più utile e infatti non ha partecipato ai lavori, mentre si è puntato tutto sugli altri paesi di transito, Egitto, Tunisia e Sudan per contenere le migrazioni provenienti dal Grande Corno d'Africa che è una nozione geopolitica più che geografica nella quale rientrano i due Sudan e il Kenya oltre alla Somalia, all'Etiopia, all'Eritrea e a Gibuti. L'Italia e l'Europa sanno bene che non tutti i migranti sub-sahariani sono uguali e i flussi più importanti in transito attraverso il Mediterraneo arrivano dai paesi del Corno d'Africa.

La dichiarazione di Roma si propone un approccio alla questione migratoria incentrato sulle vittime dei processi criminali legati al contrabbando di esseri umani, ma senza spendere una sola parola circa gli accessi regolari, essa pone invece l'accento sul controllo, il rafforzamento delle frontiere e delle Polizie nazionali, nonché sulla costruzione di "centri di ricezione" nei paesi della regione che ne facciano richiesta "su base volontaria e individuale" per selezionare i migranti e avviare le eventuali pratiche di riconoscimento dello *status* di rifugiato internazionale³. Il rischio è ovviamente che i migranti, una volta intercettati a Sud del Sahara, finiscano per un tempo molto lungo se non proprio indefinito in

Mentre l'opinione pubblica e la stampa hanno continuato a concentrare la gran parte della loro attenzione sulle tragedie dei tanti migranti morti nel Mediterraneo nel tentativo di raggiungere le coste italiane, gli sforzi della politica e della diplomazia italiana s'indirizzavano in particolare alla costruzione di quello che è colloquialmente chiamato "Processo di Khartoum"

³ Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process, EU-Horn of Africa Migration Route Initiative, Roma, 28 novembre 2014, <http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf>

questi centri che sembrano assolvere a una funzione di contenimento più che di ricezione. Non a caso l'Agenda europea sulle migrazioni messa a punto il 13 maggio 2015 dalla Commissione ha recepito le direttive del processo di Khartoum e prevede la costruzione di un centro pilota multifunzionale in Niger che non è solo un paese chiave per i flussi in entrata verso la Libia, ma è stato negli ultimi mesi anche il principale paese di destinazione dei cosiddetti rimpatri in uscita dalla Libia. Sicuramente i campi nei paesi terzi dell'Africa sub-sahariana costano meno in termini economici ma soprattutto politici, a prescindere dal fatto che i paesi disposti a ospitarli non sono affatto politicamente sicuri o stabili. Inoltre le forze dell'ordine alle quali dovrebbe essere demandata l'amministrazione dei campi sono spesso fortemente corrotte e parte importante delle reti criminali per il contrabbando dei migranti.

A leggere sempre tra le righe dell'Agenda della Commissione, s'individua in termini un po' semplicistici nella cooperazione allo sviluppo e nella crescita dei paesi a Sud del Sahara il vero obiettivo per sconfiggere le cause profonde delle migrazioni, dalla povertà all'insicurezza, dall'ineguaglianza alla disoccupazione. Tuttavia in modo ben più calcolato sono 30 i milioni di euro che vengono messi a disposizione per il biennio 2015-16 per finanziare progetti di sviluppo regionale e programmi di protezione collegati alle migrazioni e dunque una volta in più al controllo dei flussi. Se nel caso del Corno e della direttrice orientale l'approccio è dunque quello di contenere, se non proprio fermare, i flussi da Sud verso Nord, nell'Africa occidentale si sostengono invece le migrazioni regionali e i flussi Sud-Sud, assecondando l'idea che l'incremento della mobilità Sud-Sud possa prodursi in un alleggerimento dei flussi diretti verso la Libia ed eventualmente verso l'Europa. L'ipotesi è quella di stanziare 24 milioni di euro per promuovere "iniziative di libero movimento" all'interno dell'Economic Community of Western African States (Ecowas)⁴. Evidentemente una simile soluzione non sarebbe possibile nel Corno d'Africa dove l'Intergovernmental Agency for Development (Igad) è troppo debole in un contesto di permanente tensione regionale per svolgere un ruolo simile all'Ecowas. Si aggiunge infine l'enfasi sull'"obbligo internazionale" dei paesi ad accogliere il "rimpatrio" dei propri migranti attraverso programmi che evidentemente rischiano di fare delle politiche di deportazione la regola⁵.

Saranno con buona probabilità il Sudan e l'Eritrea ad acquisire un ruolo sempre più strategico nel controllo dei flussi attraverso una sorta di applicazione del "modello Libia" ad altri contesti e regimi simili in Africa. Lo scambio con regimi autocratici e fortemente isolati dal punto di vista

L'Agenda europea sulle migrazioni messa a punto il 13 maggio 2015 dalla Commissione ha recepito le direttive del processo di Khartoum e prevede la costruzione di un centro pilota multifunzionale in Niger che non è solo un paese chiave per i flussi in entrata verso la Libia, ma è stato negli ultimi mesi anche il principale paese di destinazione dei cosiddetti rimpatri in uscita dalla Libia

Saranno con buona probabilità il Sudan e l'Eritrea ad acquisire un ruolo sempre più strategico nel controllo dei flussi attraverso una sorta di applicazione del "modello Libia" ad altri contesti e regimi simili in Africa

⁴ A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, Brussels, 13 maggio 2015, p. 16.

⁵ Ivi, p. 9.

internazionale come sono quelli di Khartoum e di Asmara sembra essere quello di ottenere politiche conformi ai desiderata europei in cambio di una normalizzazione delle relazioni diplomatiche, così come si fece con la Libia di Gheddafi. Sarà probabilmente ancora più semplice ottenere la piena collaborazione di questi paesi se si considera che la Libia, per essere un paese relativamente ricco, non aveva bisogno della cooperazione europea e doveva essere convinta su un piano eminentemente politico, mentre per paesi come il Sudan e l'Eritrea la cooperazione europea rappresenta una risorsa strategica e importata. Non è dunque un caso che a margine della Conferenza di Khartoum, il vicepresidente del Sudan, Hasabo Mohamed Abdelrahman, abbia sottolineato il fatto che il suo paese «sia tra i pionieri nel combattere il traffico di essere umani», rendendosi disponibile a corrispondere le politiche europee e anzi vantando la «lunga esperienza del Sudan nell'accogliere masse di rifugiati e migranti dai paesi vicini»⁶. In modo simile l'Eritrea di Isaias Afewerki ha iniziato a parlare dei flussi in uscita dal paese nei termini di un problema migratorio, invece che in quelli di diserzione dal regime, come si era detto per anni. Non si tratta necessariamente di una svolta positiva, almeno nella prospettiva di chi fugge, ma sicuramente è un segno evidente di una corresponsione di quell'iniziativa politica e diplomatica che vede l'Italia in prima fila nei negoziati in corso per riaprire dopo oltre 10 anni di blocco la cooperazione europea con Asmara attraverso un pacchetto di aiuti di 312 milioni di euro fino al 2020, dei quali 2,5 milioni dovrebbero essere italiani⁷.

Dopo anni nei quali in Europa si è criticata fortemente la cooperazione incondizionata cinese, rappresentata come antimodello rispetto ai presunti meriti della cooperazione condizionata dell'Occidente che vincolava l'aiuto al rispetto dei diritti umani e altri parametri intesi a misurare i processi di democratizzazione (più che la democrazia), la condizionalità della cooperazione europea sembra si stia rapidamente spostando dai diritti umani alla capacità di controllo di movimento degli essere umani. Se non deve stupire quell'utilizzo che l'Occidente ha sempre fatto della cooperazione come leva d'influenza e condizionamento fin dalla sua invenzione negli anni Sessanta, occorre però essere consapevoli che fare cooperazione con paesi come il Sudan e l'Eritrea, al fine di controllare i flussi migratori, significa rendersi partecipi di politiche che sono imputabili di essere lesive dei diritti umani oltre che del libero esercizio

Occorre essere consapevoli che fare cooperazione con paesi come il Sudan e l'Eritrea, al fine di controllare i flussi migratori, significa rendersi partecipi di politiche che sono imputabili di essere lesive dei diritti umani oltre che del libero esercizio dei diritti democratici

⁶ Bianca Saini, *In attesa del "processo di Khartoum"*, «Nigrizia.it», 22 ottobre 2014. <http://www.nigrizia.it/notizia/in-attesa-del-processo-di-khartoum>

⁷ Cecilia Tosi, *La jeep, la Libia, il barcone: viaggio in Italia dal Corno d'Africa*, «Limesonline», 18 maggio 2015. <http://www.limesonline.com/rubrica/la-jeep-la-libia-il-barcone-viaggio-in-italia-dal-corno-dafrica>

dei diritti democratici. Sulla base dei risultati resi pubblici lo scorso 6 giugno 2015 dalla Commissione d'inchiesta sui diritti umani in Eritrea, istituita nel giugno 2014 dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, il regime eritreo è stato definito nei termini di un sistema di "sorveglianza di massa" dal quale fuggono almeno 5 mila persone al mese⁸. Il governo di Asmara persegue, infatti, da anni un controllo dei flussi all'interno del paese e verso l'estero attraverso politiche che vanno dai posti di blocco lungo le strade, all'incarcerazione, fino all'uccisione di persone in fuga. Cooperare con l'Eritrea significa collaborare a questo genere di politiche e non ci si può certo aspettare, come insegna ancora una volta l'esperienza della Libia di Gheddafi, che un regime autoritario smentisca se stesso. La raccomandazione della Commissione Onu è dunque diametralmente opposta alla politica italiana ed europea quando chiede al governo di Asmara di «permettere immediatamente la libertà di movimento all'interno del paese [...] e di facilitare il movimento legale di persone dentro e fuori dal paese» in considerazione del diritto di lasciare il proprio paese quale libertà fondamentale riconosciuta tra i diritti umani⁹. In definitiva la grande ipocrisia della politica italiana ed europea è quella di affermare di voler fermare migliaia di persone in fuga, specie dal Corno d'Africa, per il loro bene, per l'esigenza umanitaria di sottrarli ai trafficanti, e poi in nome di quella stessa retorica umanitaria sostenere le politiche di regimi autocratici in aperta violazione dei diritti umani, senza peraltro nemmeno spendere una parola per le altre migliaia di persone, sempre in fuga dal Corno d'Africa, che in altrettanto pericolose fughe migrano non verso l'Europa, ma attraverso il Mar Rosso verso l'Arabia Saudita o lungo l'Oceano Indiano verso il Sudafrica.

La grande ipocrisia della politica italiana ed europea è quella di affermare di voler fermare migliaia di persone in fuga, specie dal Corno d'Africa, per il loro bene, per l'esigenza umanitaria di sottrarli ai trafficanti, e poi in nome di quella stessa retorica umanitaria di sostenere le politiche di regimi autocratici in aperta violazione dei diritti umani

⁸ A/HRC/29/42, Human Right Council, 29th session, Report of the commission of inquiry on human rights in Eritrea, p. 6.

⁹ Ivi, p. 19.