

# PIANO D'AZIONE COMUNE UE – TURCHIA

## per la gestione dell'emergenza migranti

### INTRODUZIONE

Nell'incontro tra i 28 leader Ue e il premier turco Ahmet Davutoglu è stato sancito, venerdì 18 marzo scorso, l'accordo bilaterale per la gestione dell'emergenza migranti. Il premier ceco Sobotka ha prontamente sintetizzato l'accordo con un tweet: «tutti i migranti illegali che arriveranno in Grecia dalla Turchia dal 20 marzo torneranno indietro».

L'accordo giunge all'indomani della progressiva chiusura delle frontiere dei paesi lungo la rotta balcanica attraversate, nel corso degli ultimi 12 mesi, da oltre 1 milione di persone. Ultimo confine ad essere sigillato, in ordine di tempo, è stato quello tra Macedonia e Grecia. Per questo motivo oltre 12.000 profughi sono bloccati alla frontiera greco macedone nella località di Eidomeni dove si è creato il più grande campo profughi d'Europa.

Solo dall'inizio del 2016 sono arrivati 143.000 profughi e circa 460 sono morti annegati nella traversata, secondo i dati della Organizzazione internazionale delle migrazioni. Al momento si trovano in Grecia 48.141 rifugiati: di questi, 7.316 si trovano sulle isole dell'Egeo orientale, 13mila nella zona di Atene-Pireo, mentre gli altri vivono nei campi profughi allestiti nel centro e nel nord del Paese.

La paura che la Grecia possa diventare un immenso serbatoio di disperati ha dato un'accelerata all'accordo sottoscritto ieri. I cinque pilastri dell'accordo, articolato in 9 punti, sono nell'ordine: rimpatri in Turchia, divieto di espulsioni collettive, meccanismo 1+1, liberalizzazione dei visti e aiuto economico alla Turchia. Come scritto nel testo dell'accordo si tratta di una misura temporanea e straordinaria ma a nostro avviso costituisce un grave precedente circa la politica di gestione dei flussi migratori ed in particolare di coloro che giungono in Europa per chiedere protezione.

Nei fatti si è proceduto alla sigla di un accordo che prevede l'esternalizzazione della gestione dei flussi migratori ad un paese che ad oggi non ha dato alcuna garanzia circa il rispetto delle libertà civili e soprattutto dei diritti umani.

Di seguito le decisioni adottate nel piano di azione comune UE- Turchia e la relativa analisi dell'Ufficio Immigrazione di Caritas Italiana.

**RIMPATRI IN TURCHIA****PIANO D'AZIONE COMUNE UE- TURCHIA**

L'accordo prevede che, a partire dalla mezzanotte di domenica 20 marzo, tutti i migranti irregolari che si muoveranno dalle coste turche per raggiungere le vicine isole greche nell'Egeo, compresi i siriani, saranno individuati e registrati dalle autorità greche e poi riportati sistematicamente nei campi profughi in Turchia. Nel testo si legge che si tratta di una "misura temporanea e straordinaria, necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ripristinare l'ordine pubblico". Per rispettare le leggi internazionali, i migranti saranno "registrati senza indugi e le richieste di asilo saranno esaminate individualmente dalle autorità greche". Chi non vorrà essere registrato e quelli a cui sarà respinta la domanda, torneranno in Turchia. L'Unhcr assisterà i respingimenti. Tutti i costi saranno coperti dall'Unione europea. L'UE inoltre "accetta l'impegno di Ankara che i migranti tornati in Turchia verranno protetti in base agli standard internazionali".

**CARITAS ITALIANA**

Il primo rilievo al testo dell'accordo è puramente semantico: parlare di migranti irregolari quando ci si riferisce a dei profughi che fuggono dalla guerra appare un ossimoro. Peraltro si diventa irregolare quando si è deciso di non percorrere la via regolare per entrare in un altro paese. La domanda è: qual è oggi per un siriano o un afgano la via regolare per raggiungere l'Europa dalla Turchia? NESSUNA!!! Semplicemente perché non esiste un modo regolare per entrare in Europa.

Altro rilievo che si può muovere a questa decisione è di ordine puramente politico. Il trasferimento coatto in Turchia dei profughi giunti in Grecia "irregolarmente" mal si concilia con le accuse mosse in questi anni e in questi giorni da molti paesi europei nei confronti di Ankara che viene apertamente tacciata di non rispettare alcuni diritti fondamentali. Motivo questo per cui oggi non ci sono ancora le condizioni per avviare la procedura di adesione della Turchia all'Unione Europea. A questo punto la domanda sorge spontanea: perché un paese che non può entrare nell'Ue, in quanto non in grado di rispettare i diritti fondamentali propri di una democrazia moderna, dovrebbe, invece, essere in grado di rispettare i diritti dei profughi rinviiati nei suoi campi dalla Grecia? Di questo aspetto nessuno sembra preoccuparsene visto che adesso la cosa più urgente è svuotare l'Europa ed evitare che altri profughi giungano sul territorio dell'UE.

**DIVIETO ESPULSIONI COLLETTIVE****PIANO D'AZIONE COMUNE UE- TURCHIA**

L'accordo prevede che nell'implementazione dei rimpatri siano rispettati il diritto Ue e internazionale, ed in particolare il principio di "non refoulement", ovvero il divieto di effettuare espulsioni collettive di migranti, che dovranno sempre avere la possibilità di vedere la propria domanda esaminata individualmente prima di essere, eventualmente, riportati in Turchia. Le domande d'asilo saranno esaminate caso per caso con l'intervento di giudici, esperti, interpreti, mediatori e funzionari greci, europei e dell'Onu.

**CARITAS ITALIANA**

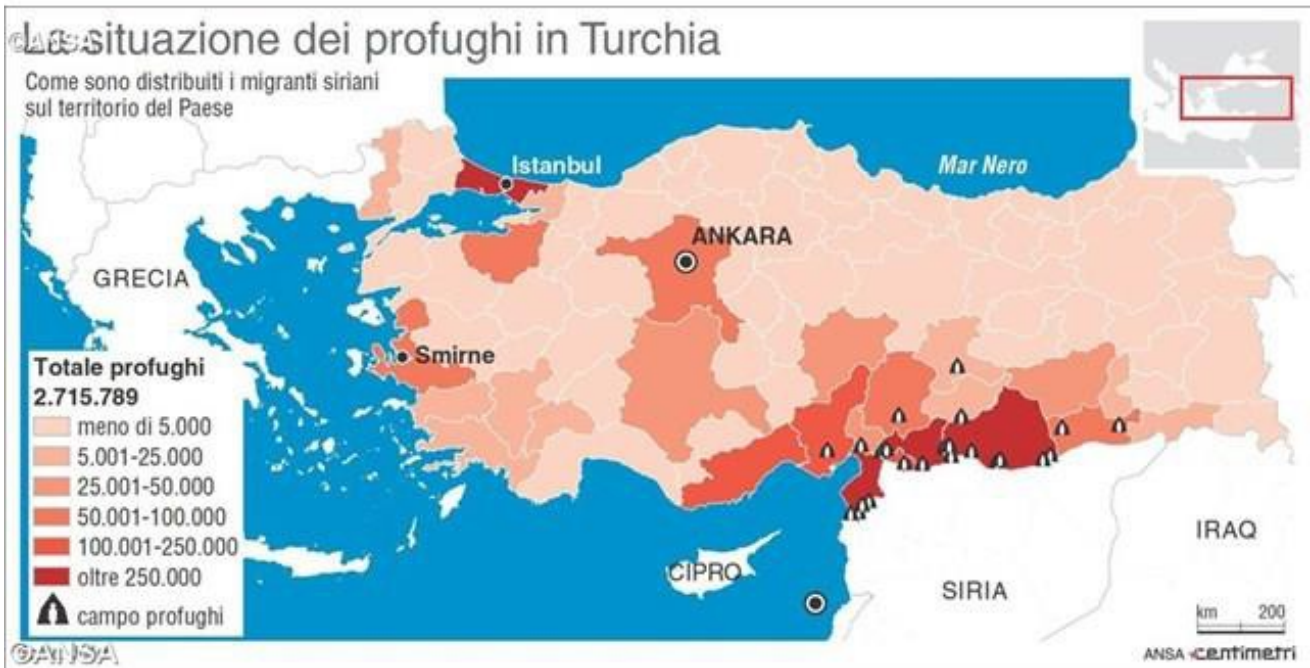
La previsione contenuta nel testo dell'accordo UE – Turchia per cui "tutti i migranti saranno protetti in conformità delle pertinenti norme internazionali e nel rispetto del principio di non-refoulement" è stata inserita dopo le pressioni giunte dalle organizzazioni internazionali fra cui le Caritas europee. Difficilmente si sarebbe potuta sostenere una diversa previsione davanti alla Corte Europea dei Diritti Umani che già qualche anno fa condannò l'Italia per aver effettuato dei respingimenti collettivi verso la Libia in spregio al divieto del principio di non refoulement. In sostanza i rimpatri collettivi sono contrari al diritto internazionale. E' necessario che ogni "profugo" sia messo nella condizione di fare la domanda d'asilo e solo se questa non verrà accolta potrebbe essere rimandato in Turchia. E' vero che il rimpatrio non sarebbe teoricamente possibile perché in contrasto, anche in questo caso, con le normative internazionali in virtù delle quali non si può effettuare un respingimento verso un paese che non garantisca degli standard minimi di protezione e accoglienza, però questo ostacolo nei fatti viene superato da questo accordo che implicitamente riconosce la Turchia come paese terzo sicuro. Da un punto di vista procedurale questo significherà che coloro che faranno domanda in Grecia, pur avendo le condizioni per ottenere una protezione nell'UE come nel caso dei siriani, potrebbero vedersi con molta probabilità definire la propria domanda come inammissibile in quanto provenienti da un paese terzo sicuro nel quale dovranno tornare per fare domanda di protezione. Lo scenario possibile è che:

- 1) le persone che arriveranno in Grecia e che rifiuteranno di farsi identificare saranno respinte;
- 2) quelle che decideranno di farsi identificare e di fare domanda d'asilo si vedranno rispondere che la domanda è inammissibile perché provengono da uno Stato terzo sicuro nel quale potevano fare domanda e quindi saranno rispediti in Turchia.

Peraltro qualche giorno fa le autorità turche hanno fermato in una maxi-operazione marittima e terrestre 1.734 migranti irregolari che volevano raggiungere l'isola greca di Lesbo. In questo caso non vi sarà il pericolo di

finire davanti alla CEDU per cui questa operazione ha avuto la silenziosa benedizione dell'UE.

Da un punto di vista prettamente pratico un aspetto che renderà l'accordo difficilmente implementabile è la previsione circa la verifica da parte delle autorità, direttamente nelle isole greche, della posizione dei singoli migranti. Ciò che si troveranno a dover gestire sarà da un lato il rimpatrio di coloro che riceveranno esito negativo e di coloro che non presenteranno richiesta di asilo e dall'altro la gestione dei cosiddetti inammissibili che comunque dovranno essere rimpatriati. Sarà una procedura che richiederà tempistiche molto lunghe e il rischio è quello di un enorme ingorgo. Infine, di fronte ad un accordo di questo tipo, i profughi, pur di fuggire dalle guerre, potrebbero spostarsi su altre rotte, fra cui quella del Mediterraneo centrale, in balia di trafficanti senza scrupoli.



**MECCANISMO 1+1  
REINSEDIAMENTO E RICOLLOCAMENTI****PIANO D'AZIONE COMUNE UE- TURCHIA**

Contemporaneamente, per ogni profugo siriano riportato nei campi turchi, un richiedente asilo siriano, già registrato e accolto nei campi profughi del paese, sarà prelevato dalla Turchia e portato in un paese dell'Ue (1+1). Donne e bambini avranno la precedenza, in base ai "criteri di vulnerabilità stabiliti dall'Onu". Per applicare l'accordo circa 2.300 esperti, interpreti, funzionari degli uffici immigrazioni e della sicurezza, dovranno essere al lavoro in Grecia. I siriani riportati in Turchia saranno gli ultimi a essere "reinsediati" attraverso il meccanismo del resettlement<sup>1</sup> o "ricollocati" in Europa attraverso il meccanismo della relocation<sup>2</sup> poiché la precedenza sarà data ai profughi rimasti nei campi senza aver mai tentato l'attraversamento illegale delle frontiere Ue. Il messaggio che si vorrebbe dare con questo meccanismo deterrente è che, per ricevere l'asilo nell'Unione europea, è preferibile attendere nei campi profughi in Turchia piuttosto che affidarsi ai trafficanti per la traversata verso le isole dell'Egeo. Questi trasferimenti verso i paesi europei saranno effettuati applicando questi due meccanismi, finora pochissimo utilizzati, che potranno interessare fino a 72.000 persone: il programma volontario di reinsediamento potrà riguardare fino a 18.000 richiedenti asilo siriani; se non dovesse bastare, la riserva del programma obbligatorio di ricollocamento potrà integrare questo numero arrivando ad interessare fino a 54.000 persone.

**CARITAS ITALIANA**

La prima perplessità che può essere sollevata a questa previsione è l'inefficacia, fino ad oggi, di questi due meccanismi che sono stati adottati per numeri ridicoli di siriani da ricollocare o reinsediare in Europa. Dei 160mila richiedenti asilo da ricollocare nell'arco di due anni, al 14 gennaio 2016 gli stati membri avevano messo a disposizione 4.237 posti (e cioè il 2,5% di quanto promesso) ma effettivamente proceduto al ricollocamento di qualche centinaio di rifugiati (rappresentanti solo l'1% circa dei 160mila promessi). Manca nei fatti una volontà politica da parte dei paesi che dovrebbero, secondo la distribuzione delle quote fatta lo scorso anno dalla Commissione, accogliere volontariamente un certo numero di profughi. Senza contare che fino a qualche giorno fa la Gran Bretagna ha ribadito la sua contrarietà ad aderire a questo meccanismo così come l'Ungheria. E quindi per quale motivo dall'accordo con la Turchia dovrebbero emergere nuovi messaggi di apertura da parte dei 28 circa

<sup>1</sup> Nel contesto dell'Unione europea, il reinsediamento è "il trasferimento di cittadini di paesi terzi o apolidi, riconosciuti bisognosi di protezione internazionale, in uno Stato membro dell'UE in cui sono ammessi per motivi umanitari o come rifugiati". Corrisponde al concetto che in inglese è identificato come resettlement anche da altre organizzazioni e agenzie internazionali

<sup>2</sup> La ricollocazione (relocation) è invece "il trasferimento di persone, che necessitano o già godono di una forma di protezione internazionale in uno Stato membro dell'UE, in un altro Stato membro dell'UE in cui otterranno una protezione analoga"

	<p>la ricollocazione e il reinsediamento?</p> <p>L'altro aspetto che sconcerta è la esclusiva possibilità di godere del ricollocazione e del reinsediamento da parte dei siriani. Gli eritrei, gli iracheni e tutti gli altri migranti oggi in Turchia che fine faranno? La Turchia ha ratificato la Convenzione di Ginevra mantenendo una riserva geografica molto importante per cui riconosce il diritto di presentare la domanda di asilo solo agli europei. Tutti gli altri cittadini provenienti da paesi non europei non hanno il diritto di presentare una domanda di asilo in Turchia per cui saranno considerati "irregolari" e quindi rischiano di rimanere bloccati in Turchia. Anche in questo caso l'esito potrebbe essere quello di cercare rotte più pericolose mettendosi in mano ai trafficanti.</p>
--	--

<b>LIBERALIZZAZIONE DEI VISTI ADESIONE UE</b>	<p><b>PIANO D'AZIONE COMUNE UE- TURCHIA</b></p> <p>Inoltre l'UE si impegna per una possibile accelerazione sulla liberalizzazione dei visti ai cittadini turchi. La Turchia chiede la liberalizzazione a partire dal 1 giugno 2016 per cui entro il mese di ottobre potrebbe non essere più necessario per i turchi chiedere un visto per entrare nell'Unione europea. Ciò sarà possibile solo se la Turchia soddisferà le 72 richieste avanzate da Bruxelles in tempi brevi.</p> <p>Infine l'Unione europea "si preparerà a decidere l'apertura di nuovi capitoli" sull'adesione della Turchia all'Unione europea fermo da tempo, "non appena possibile".</p> <p><b>CARITAS ITALIANA</b></p> <p>La prima questione relativa ai visti è di ordine politico in quanto una decisione di questo tipo non dovrebbe essere assunta dai leader europei ma dal Consiglio e Parlamento europeo che devono definire i dettagli dell'accordo. Peraltro come hanno sottolineato molti europarlamentari la crisi dei rifugiati è una cosa, l'adesione della Turchia all'Ue è tutt'altra. L'avvicinamento della Turchia all'UE deve avvenire non attraverso il mercanteggiamento dei profughi ma il reale rispetto dei diritti e delle libertà, come quella di stampa. Al riguardo, però, Erdogan solo qualche giorno fa è intervenuto a gamba tesa sul giornale di opposizione Zaman. Insomma questo accordo appare un mercanteggiamento sulla pelle dei rifugiati. L'Ue sta negoziando sui diritti umani e sulla libertà di stampa e di espressione.</p>
---	---

**SOSTEGNO ECONOMICO**

**PIANO D'AZIONE COMUNE UE- TURCHIA**

L'Ue ha anche stanziato 3 miliardi di euro in due anni (fino al 2018) per assegni di sussistenza e progetti di assistenza ai rifugiati e ai campi profughi in Turchia nei settori dell'istruzione, della salute, delle infrastrutture. I progetti cominceranno a essere selezionati e finanziati entro la fine di marzo. Se queste risorse saranno state bene utilizzate e saranno esaurite, l'Ue è pronta a stanziare altri 3 miliardi di euro nel 2018.

**CARITAS ITALIANA**

Questo accordo tra l'Unione europea e la Turchia sul rimpatrio dei migranti rischia di produrre dei risultati drammatici per i profughi che potrebbero essere bloccati per lungo tempo nei campi turchi dove probabilmente nessuno potrà garantire sulla qualità dell'accoglienza e della protezione. Finora, infatti, le testimonianze che ci sono giunte in questi cinque anni di guerra, sia direttamente dai profughi che dagli operatori impegnati nell'assistenza, parlano di violenze sistematiche e reiterate violazioni dei diritti umani. Nei fatti l'Ue, trasferendo miliardi di euro alla Turchia sta semplicemente pagando un servizio di controllo delle frontiere per il contenimento dei flussi verso l'Europa secondo un meccanismo dell'1+1 che appare un ignobile mercanteggiamento. Questo accordo sarà capace di produrre solo altro caos e i dubbi che possa funzionare sono più che legittimi visto che già oggi l'amministrazione greca si è detta non ancora pronta ad implementare l'accordo.

## ALLEGATO

### Testo dell'accordo tra Ue e Turchia

In data odierna i membri del Consiglio europeo hanno incontrato la controparte turca, in quella che da novembre 2015 è la terza riunione volta ad approfondire le relazioni Turchia-UE nonché ad affrontare la crisi migratoria.

I membri del Consiglio europeo hanno espresso le loro più sentite condoglianze al popolo turco in seguito all'attentato dinamitardo di domenica ad Ankara. Hanno condannato fermamente questo atto efferato e ribadito il loro continuo sostegno alla lotta contro il terrorismo in tutte le sue forme.

La Turchia e l'Unione europea hanno riconfermato l'impegno ad attuare il piano d'azione comune attivato il 29 novembre 2015. Sono già stati compiuti molti progressi, tra cui l'apertura, da parte della Turchia, del mercato del lavoro ai siriani oggetto di protezione temporanea, l'introduzione di un nuovo obbligo in materia di visti per i siriani e i cittadini di altri paesi, l'intensificazione degli sforzi in materia di sicurezza da parte della polizia e della guardia costiera turche e un potenziamento della condivisione delle informazioni. Inoltre, l'Unione europea ha avviato l'erogazione dei 3 miliardi di EURO a titolo dello strumento per i rifugiati in Turchia per progetti concreti e ha proseguito i lavori riguardo alla liberalizzazione dei visti e ai colloqui di adesione, compresa l'apertura del capitolo 17 nel dicembre scorso. Il 7 marzo 2016, inoltre, la Turchia ha convenuto di accettare il rapido rimpatrio di tutti i migranti non bisognosi di protezione internazionale che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alla Grecia e di riaccogliere tutti i migranti irregolari intercettati nelle acque turche. La Turchia e l'UE hanno altresì convenuto di continuare a intensificare le misure contro i trafficanti di migranti e hanno accolto con favore l'avvio dell'attività della NATO nel mar Egeo. Al contempo la Turchia e l'UE riconoscono che sono necessari ulteriori sforzi, rapidi e decisi.

Al fine di smantellare il modello di attività dei trafficanti e offrire ai migranti un'alternativa al mettere a rischio la propria vita, l'UE e la Turchia hanno deciso oggi di porre fine alla migrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE; per conseguire questo obiettivo hanno concordato i seguenti punti d'azione supplementari:

1) Tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva. Tutti i migranti saranno protetti in conformità delle pertinenti norme internazionali e nel rispetto del principio di non-refoulement. Si tratterà di una misura temporanea e straordinaria che è necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ristabilire l'ordine pubblico. I migranti che giungeranno sulle isole greche saranno debitamente registrati e qualsiasi domanda d'asilo sarà trattata individualmente dalle autorità greche conformemente alla direttiva sulle procedure d'asilo, in cooperazione con l'UNHCR. I migranti che non faranno domanda d'asilo o la cui domanda sia ritenuta infondata o non ammissibile ai sensi della suddetta direttiva saranno rimpatriati in Turchia. La Turchia e la Grecia, assistite dalle istituzioni e agenzie dell'UE, adotteranno le misure necessarie e converranno i necessari accordi bilaterali, tra cui la presenza di funzionari turchi sulle isole greche e di funzionari greci in Turchia dal 20 marzo 2016, al fine di garantire un collegamento e agevolare in



questo modo il corretto funzionamento di detti accordi. I costi delle operazioni di rimpatrio dei migranti irregolari saranno a carico dell'UE.

2) Per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia all'UE tenendo conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite. Sarà istituito, con l'assistenza della Commissione, delle agenzie dell'UE e di altri Stati membri nonché dell'UNHCR, un meccanismo inteso a garantire l'attuazione di tale principio a decorrere dallo stesso giorno dell'avvio dei rimpatri. La priorità sarà accordata ai migranti che precedentemente non siano entrati o non abbiano tentato di entrare nell'UE in modo irregolare. Per quanto riguarda l'UE, il reinsediamento nell'ambito di tale meccanismo si svolgerà, in primo luogo, assolvendo agli impegni assunti dagli Stati membri nelle conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio il 20 luglio 2015, in base ai quali restano 18 000 posti destinati al reinsediamento. A qualsiasi ulteriore bisogno di reinsediamento si provvederà mediante un analogo accordo volontario fino a un limite di 54 000 persone aggiuntive. I membri del Consiglio europeo accolgono con favore l'intenzione della Commissione di proporre una modifica alla decisione del 22 settembre 2015 sulla ricollocazione affinché qualsiasi impegno in termini di reinsediamenti assunto nel quadro di tale accordo possa essere dedotto dai posti non assegnati ai sensi della decisione. Qualora detti accordi non soddisfino l'obiettivo di porre fine alla migrazione irregolare e il numero dei rimpatri si avvicini ai numeri di cui sopra, il meccanismo in questione sarà riesaminato. Qualora il numero dei rimpatri sia superiore ai numeri di cui sopra, il meccanismo sarà interrotto.

3) La Turchia adotterà qualsiasi misura necessaria per evitare nuove rotte marittime o terrestri di migrazione irregolare dalla Turchia all'UE e collaborerà con i paesi vicini nonché con l'UE stessa a tale scopo.

4) Una volta terminati, o per lo meno drasticamente e sostenibilmente ridotti, gli attraversamenti irregolari fra la Turchia e l'UE, verrà attivato un programma volontario di ammissione umanitaria. Gli Stati membri dell'UE contribuiranno al programma su base volontaria.

5) L'adempimento della tabella di marcia sulla liberalizzazione dei visti sarà accelerata nei confronti tutti gli Stati membri partecipanti con l'obiettivo di abolire l'obbligo del visto per i cittadini turchi entro la fine di giugno 2016 al più tardi, a condizione che tutti i parametri di riferimento siano stati soddisfatti. Al riguardo la Turchia adotterà le misure necessarie per soddisfare gli obblighi rimanenti al fine di consentire alla Commissione di formulare, a seguito della necessaria valutazione della conformità ai parametri di riferimento, una proposta adeguata entro la fine di aprile, sulla cui base il Parlamento europeo e il Consiglio possano prendere una decisione definitiva.

6) L'UE, in stretta cooperazione con la Turchia, accelererà ulteriormente l'erogazione dei 3 miliardi di EUR inizialmente assegnati nel quadro dello strumento per i rifugiati e garantirà il finanziamento di ulteriori progetti per le persone oggetto di protezione temporanea identificati con un tempestivo contributo della Turchia prima della fine di marzo. Entro una settimana sarà identificato congiuntamente un primo elenco di progetti concreti per i rifugiati, segnatamente in materia di salute, istruzione, infrastrutture, alimentazione e altre spese di sostentamento, che possono essere rapidamente finanziati dallo strumento. Una volta che queste risorse saranno state quasi completamente utilizzate, e a condizione che gli impegni di cui sopra siano soddisfatti, l'UE mobilerà ulteriori finanziamenti dello strumento per altri 3 miliardi di EUR entro la fine del

2018.

7) L'UE e la Turchia hanno accolto con favore i lavori in corso per il miglioramento dell'unione doganale.

8) L'UE e la Turchia hanno riconfermato il loro impegno di rilanciare il processo di adesione enunciato nella dichiarazione congiunta del 29 novembre 2015. Hanno accolto con favore l'apertura, il 14 dicembre 2015, del capitolo 17 e deciso, come nuova tappa, di aprire il capitolo 33 durante la presidenza dei Paesi Bassi. Si sono compiaciuti del fatto che la Commissione presenterà una proposta in tal senso in aprile. I lavori preparatori per l'apertura di altri capitoli continueranno a ritmo accelerato fatte salve le posizioni degli Stati membri in conformità delle norme esistenti.

9) L'UE e i suoi Stati membri collaboreranno con la Turchia per migliorare la situazione umanitaria in Siria, in particolare in talune zone limitrofe della frontiera turca, nel quadro di qualsiasi sforzo congiunto che possa consentire alla popolazione locale e ai rifugiati di vivere in zone più sicure.

Tutti questi aspetti verranno portati avanti in parallelo e monitorati congiuntamente su base mensile.

L'UE e la Turchia hanno deciso di incontrarsi nuovamente ove necessario conformemente alla dichiarazione congiunta del 29 novembre 2015.