

EXTERNALISATION OF BORDERS

detention practices and denial of the right to asylum

February 25th and 26th, 2020
LAGOS (Nigeria)

I rischi derivanti dal refoulement delle vittime di tratta, responsabilità degli stati membri e azioni di contrasto, intervento introduttivo

by Godwin e Morka*

Presentation outline

- Introduzione
- Esternalizzazione dei confini
- l'altra faccia delle pratiche di esternalizzazione
- pratiche di esternalizzazione in alcuni paesi
- pratiche di detenzione dei migranti – disposizioni del protocollo per prevenire, eliminare e punire la tratta di persone (in particolare donne e bambini) e i principi della Convenzione delle NU del 1951 sui rifugiati
- asilo e diniego
- trend di riconoscimento/rigetto delle richieste di asilo
- l'esperienza nigeriana
- il principio del paese terzo sicuro
- diritto di asilo per le vittime di tratta
- disposizioni del protocollo di Palermo, della Convenzione del 1951 e della Convenzione europea
- la necessità di adottare un Protocollo per l'identificazione, il ritorno sicuro e il reinserimento delle vittime di tratta
- CONCLUSIONI

Introduzione

A fronte di una continua evoluzione globale delle questioni migratorie, sono state sviluppate diverse politiche per affrontare le numerose sfide che emergono dal movimento delle persone.

* Direttore di ricerca e sviluppo del programma, NAP TIP

I governi del mondo continuano a ideare strategie per limitare le attività dei criminali che approfittano dell'ignoranza o della vulnerabilità degli altri nei percorsi migratori.

L'esternalizzazione è strutturata intorno a un imperativo securitario; come una strategia per contenere e controllare la migrazione.

Il controllo dei flussi migratori va nella direzione di prevenire l'immigrazione irregolare e di proteggere i migranti dai pericoli del viaggio.

Uno dei maggiori deterrenti all'immigrazione irregolare sono le pratiche di detenzione dei migranti.

Il flusso misto di migranti è generalmente una combinazione di emigranti che viaggiano per varie ragioni, tra cui ci sono richiedenti asilo, rifugiati, vittime di tratta, migranti trafficati e altri.

Recenti ricerche mostrano che anche le vittime di tratta di persone sono sottoposte a detenzione; una situazione del Servizio per i rifugiati dei Gesuiti in UK (2019) descrive come un egregio fallimento nel sostegno delle vittime.

Ci sono numerose ragioni per ritenere che la detenzione delle vittime di tratta da parte di forze di controllo delle migrazioni mini il sistema di identificazione e sostegno delle vittime, dando luogo a episodi di ritraumatizzazione.

In diverse occasioni, le vittime di tratta si vedono negato il riconoscimento dell'asilo e la necessaria protezione, da qui deriva il bisogno di approfondire la discussione su questo tema.

Ogni anno, centinaia di migliaia di persone diventano schiave in quanto vittime di tratta, venendo portate via dai loro paesi natali e trasferite all'estero, dove vengono sfruttate.

Poche fortunate che scappano o vengono salvate possono non voler tornare per ovvie ragioni, inclusa la paura di essere punite o ritrafficate in caso di rientro.

Queste vittime che non vogliono tornare a casa finiscono a chiedere protezione in un altro paese, sotto forma di asilo o in altri modi.

Esternalizzazione dei confini

Secondo il Centro Studi sulle Migrazioni di New York (2016), l'esternalizzazione del controllo delle migrazioni descrive le azioni extraterritoriali degli stati per impedire ai migranti, compresi i richiedenti asilo, di entrare nella giurisdizione legale o nei territori dei paesi di destinazione o nelle regioni o renderli legalmente inammissibili senza considerare individualmente il merito delle loro richieste di protezione.

Esternalizzazione del confine, nota anche come il trasferimento dei controlli di confine in paesi stranieri, in tempi recenti è diventato il principale strumento attraverso il quale l'Unione europea cerca di fermare i flussi migratori verso l'Europa.

Le politiche di esternalizzazione sono spesso adottate dai paesi innanzitutto per ottenere un miglior controllo dei confini e della gestione della migrazione, poiché si persegue specificamente l'obiettivo di evitare l'ingresso dei migranti nei paesi di destinazione.

L'altra faccia dell'esternalizzazione

L'altra faccia dell'esternalizzazione è che incoraggia l'arresto, blocco, intercettazione e ritorno dei migranti, spesso senza che siano prese in considerazione le ragioni della fuga.

Questo fa presagire serie conseguenze nel caso il migrante sia una vittima di tratta alla ricerca di protezione/asilo; quando è intercettata e rimandata nel proprio paese di origine la persona corre il rischio di tornare tra le braccia dei trafficanti che l'hanno sfruttata.

V. Moreno-Lax e Pedersen hanno messo in discussione la logica dell'esternalizzazione del controllo delle migrazioni da parte dell'UE che ignora i diritti umani dei migranti. Gli studiosi hanno individuato alcune dimensioni dell'esternalizzazione dei confini:

dimensione spaziale: registra/mostra la lontananza dovuta alla distanza geografica tra il centro del potere e i luoghi del controllo;

dimensione relazionale: Si riferisce alla molteplicità di attori impegnati nell'impresa attraverso interazioni bilaterali e multilaterali, di solito attraverso dinamiche coercitive di ricompensa condizionale, incentivazione o penalizzazione;

Dimensione funzionale: riguarda il rapporto costo-efficacia della creazione di distanza (sia per motivi etici che legali) nei confronti del migrante (indesiderato), che, allontanato dalla vista, non è più considerato di interesse per lo Stato che supervisiona la gamma di dispositivi di politica di esternalizzazione al servizio degli agenti di esternalizzazione in termini di scopo, formato, consegna e controllo finale.

Pratiche di esternalizzazione in alcuni paesi

Italia: gli sforzi del paese nell'esternalizzazione del confine sono focalizzati sui paesi più coinvolti nella rotta del Mediterraneo centrale, in particolare la Libia ma anche il Niger e l'Egitto.

Questi tre paesi sono il focus di un report pubblicato da una importante ONG italiana, ARCI e redatto da Sara Prestianni dal titolo "Progetto di analisi delle politiche di esternalizzazione".

Dal 2016 ARCI monitora questo trend in maniera indipendente e ha regolarmente pubblicato analisi approfondite del processo di esternalizzazione delle politiche italiane ed europee sulla migrazione, sottolineando le più serie conseguenze in termini di violazioni sistematiche dei diritti fondamentali.

Libia: si è dato un rafforzamento del ruolo della Guardia costiera libica per intervenire e intercettare i migranti in mare, gli stesso migranti che sono fuggiti dai centri di detenzione dove sono riportati ripetutamente abusi e trattamenti inumani.

Nell'aprile del 2018, l'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni unite per i diritti umani, in cooperazione con la Missione di supporto delle Nazioni Unite in Libia, ha dettagliato questi abusi in un report chiamato "Abusi dietro le sbarre: detenzione arbitraria e illegale in Libia".

Di conseguenza, le Nazioni unite hanno ripetutamente invitato alla chiusura e allo smantellamento dei centri di detenzione per rifugiati in Libia, sostenendo che queste strutture non sono adeguate.

Egitto: collabora attivamente con l'UE per prevenire le partenze dalla sua costa e collabora attivamente nelle procedure di riammissione.

Il Cairo è il centro di un programma di addestramento della polizia di frontiera che coinvolge tutta l'Africa (progetto ITEPA). Secondo il report di ARCI:

nel 2017 il governo italiano ha firmato un "accordo tecnico" sulla migrazione con l'Egitto, finanziato con il Fondo per la sicurezza internazionale – frontiere e visti.

Parte degli obiettivi del progetto è l'apertura di un Centro per l'addestramento internazionale sulla migrazione per 360 agenti di frontiera provenienti da 22 paesi africani, inclusa la Nigeria. Il progetto pilota è stato lanciato ufficialmente in Europa il 20 marzo 2018.

Pratiche di detenzione dei migranti

Fini legittimi della detenzione:

- proteggere l'ordine pubblico
- proteggere la salute pubblica
- proteggere la sicurezza nazionale

Finalità che non giustificano la detenzione:

ingresso illegale e irregolare (art. 31, Convenzione di Ginevra)

deterrenza

procedimenti di espulsione

La detenzione obbligatoria riguarda la pratica di detenere o imprigionare persone richiedenti asilo considerate migranti irregolari o gli arrivi non autorizzati in un paese.

Alcuni paesi hanno stabilito dei termini per la detenzione, mentre altri permettono la detenzione indefinita.

Il Servizio gesuita per i rifugiati del Regno Unito (JRS) (2019) ha suggerito che Detention Action ha pubblicato un report su 16 vittime di tratta che loro hanno supportato tra dicembre 2016 e giugno 2017.

JRS conclude che il meccanismo nazionale di tutela in funzione in quel periodo ha fallito nel proteggere le vittime nel contesto della detenzione dei migranti, e che il conflitto di interessi negli Affari interni tra combattere la moderna schiavitù ed espellere le persone senza titolo di soggiorno è la causa principale di questo fallimento.

Preoccupazioni relative alla detenzione

Uso sistematico della detenzione, non utilizzo eccezionale

Mezzo utilizzato per dissuadere e fare da deterrente alla migrazione o alle richieste di asilo

Sistema di accoglienza inadeguato e meccanismi di screening inadeguati

Periodi lunghi o indefiniti di detenzione

Condizioni inferiori agli standard

Tassi di utilizzo della detenzione crescenti, inclusa la detenzione dei minori

A seguito delle evidenze riportate nel report del Gruppo consultivo sullo sfruttamento sul lavoro, che indica che 143 vittime di tratta sono state detenute per ragioni legate all'immigrazione, l'Ufficio per gli Affari interni ha instaurato una Task force per porre fine alla detenzione delle vittime di tratta per questioni legate all'immigrazione, e si è detto a favore di cambiamenti essenziali nelle politiche e pratiche governative su questo tema.

Si tratta di una buona prassi che può essere adottata da altri stati.

C'è stato un impegno da parte degli Affari interni per rafforzare e implementare la propria guida per assicurare che nessuna vittima di tratta sia mai detenuta. Al contrario, le vittime o le persone che potrebbero essere vittime di tratta devono essere sostenute, così come stabilito dalla normativa nazionale e internazionale, attraverso una adeguata assistenza materiale, una accoglienza sicura, assistenza psicologica, informazioni e sostegno legale.

La Nigeria è associata a un alto tasso di rigetto delle domande di asilo in Europa. L'UNHCR nel report del 2016 mostra che i paesi UE che i paesi con un maggiore tasso di dinieghi in UE nell'anno

precedente erano l’Afghanistan (41163 richieste denegate), l’Iraq (35044), il Pakistan (24558) e la Nigeria (21427), tutti paesi con elevati livelli di violenza e instabilità.

Le sfide dell’insicurezza e il conseguente sfollamento forzato tra le altre condizioni indesiderate contribuiscono al crescente desiderio di fuga della numerosa popolazione nigeriana.

La normativa internazionale sull’asilo ha incorporato il principio del “paese terzo sicuro” come base limitata per il diniego dell’asilo nei paesi di destinazione (UNHCR, Comitato esecutivo 1999).

Se questo fornisce una protezione effettiva, specialmente per le vittime di tratta, può essere valutato nel seguente modo:

assenza di rischi di persecuzione nel senso adottato dalla Convenzione di Ginevra o di danni gravi nel paese precedente

Nessun rischio di respingimento (espulsione, esilio) dallo Stato precedente

Rispetto degli standard rilevanti in termini di rispetto dei diritti umani, compresi standard adeguati di vita, diritti lavorativi, accesso alla salute e all’educazione

Accesso al diritto di permanere legalmente

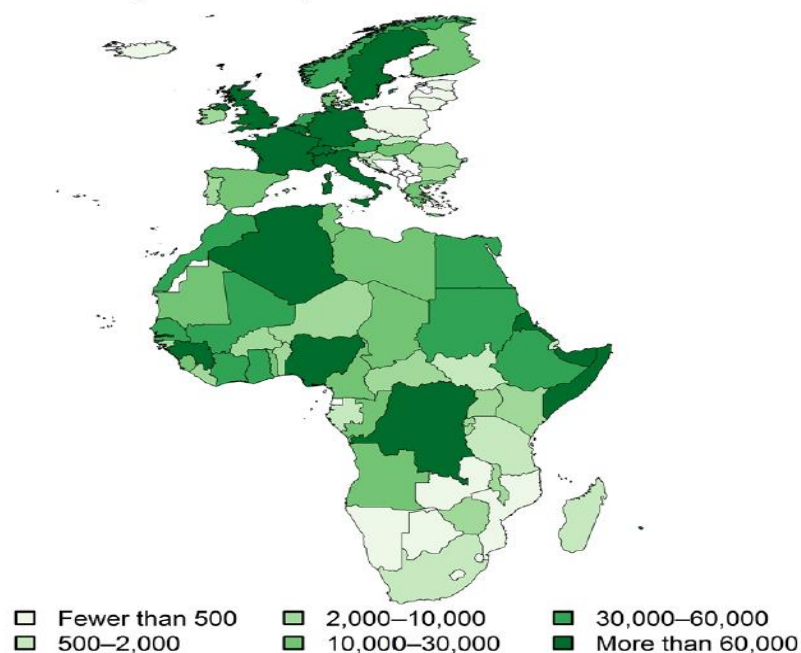
Assistenza delle persone con bisogni specifici

Tempestivo accesso a soluzioni durevoli

Asilo e diniego

Secondo Demographic Research (Vo. 39, articolo 47, 2018), i richiedenti asilo africani sono diventati più numerosi. Il loro numero è triplicato tra il 2008 e il 2018. Una panoramica descrittiva dei percorsi geografici della migrazione per asilo recente dall’Africa all’Europa mostra che: l’Italia con 262000 richieste di asilo da cittadini africani tra gennaio 2008 e marzo 2018 (la Francia 238000, la Germania 219000) ha ricevuto il più grande numero di rifugiati dall’Africa nell’ultimo decennio.

African asylum seekers, 2008–2018



African asylum seekers (per million inhabitants), 2008–2018

Diritto di asilo per le vittime di tratta

Disposizioni del Protocollo di Palermo e della Convenzione di Ginevra

Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini:

Ogni stato parte considera di adottare adeguate misure legislative o di altro genere per permettere alle vittime di tratta di rimanere sul suo territorio, temporaneamente o permanentemente, nei casi appropriati.

Ogni stato parte tiene in debita considerazione i fattori umanitari e compassionevoli

L'attenzione degli stati parte dovrebbe essere indirizzata ai seguenti aspetti:

in linea con l'art. 3 della Convenzione del Consiglio di Europa, gli Stati parte devono assicurare che i richiedenti asilo vittime di tratta abbiano accesso a tutti i diritti, così come le possibili vittime di tratta, in termini di accesso a un alloggio appropriato e sicuro, accesso all'educazione, formazione, lavoro e la possibilità di acquisire uno status di lungo soggiornante nel paese.

Gli stati parte sono tenuti, in base all'art. 6(3) a provvedere alla cura fisica, psicologica e sociale delle vittime di tratta per quanto riguarda l'abitazione, il supporto medico e psicologico, etc.

Principi della Convenzione di Ginevra

- Non-refoulement
- Non discriminazione
- Non penalizzazione per ingresso e soggiorno illegale
- Espulsione solo in via eccezionale
- Natura umanitaria
- Cooperazione con UNHCR

Le vittime della tratta così come i richiedenti asilo meritano speciale attenzione quando si analizzano le loro domande di asilo.

L'attenzione degli Stati parte dovrebbe essere indirizzata ai seguenti punti:

in linea con l'art. 3 della Convenzione del Consiglio di Europa, gli Stati parte devono assicurare che i richiedenti asilo vittime di tratta abbiano accesso a tutti i diritti, così come le possibili vittime di tratta, in termini di accesso a un alloggio appropriato e sicuro, accesso all'educazione, formazione, lavoro e la possibilità di acquisire uno status di lungo soggiornante nel paese.

Gli stati parte sono tenuti, in base all'art. 6(3) a provvedere alla cura fisica, psicologica e sociale delle vittime di tratta per quanto riguarda l'abitazione, il supporto medico e psicologico, etc.

Ci possono essere impatti molto negativi su una vittima di tratta in attesa del rifiuto della sua domanda di status di rifugiato e di una successiva notifica dell'intenzione di espulsione ai sensi di specifiche sezioni degli Atti di Immigrazione dei paesi di accoglienza o anche di un ordine di espulsione da emettere, prima che diventi idonea a essere identificata come vittima sospetta.

LINEE GUIDA PER STABILIRE L'ELEGIBILITA' ALL'ASILO DELLE VITTIME DI TRATTA

Il governo degli Stati Uniti ha intrapreso importanti step per combattere la tratta e assistere le vittime di tratta garantendo un visto apposito per le vittime della tratta, il visto T.

Questo permette loro di ottenere almeno la residenza legale temporanea e l'accesso ai sussidi per i rifugiati; anche se i requisiti per i visti T, sono stati descritti come avere ma l'asilo può colmare le lacune.

A differenza della procedura di visto T, la protezione dell'asilo non richiede la cooperazione con le forze dell'ordine, che può essere un ostacolo insormontabile per i sopravvissuti alla tratta di esseri umani.

Il Protocollo per l'identificazione, il ritorno sicuro e la riabilitazione delle vittime di tratta

La necessità di allentare le regole di controllo alle frontiere e di adattarle agli imperativi della dignità umana, della protezione delle vittime e della depenalizzazione del movimento irregolare dei migranti forzati (comprese le vittime della tratta di esseri umani, questo Protocollo è stato prodotto da NAPTIP.

Overview del Protocollo:

Il ritorno delle vittime di tratta nel loro paese natale è spesso un processo difficile: le vittime affrontano problemi psicologici, di salute, legali, legati ai documenti e finanziari.

Molte vittime hanno anche problemi a reintegrarsi nelle loro famiglie e comunità, anche per le ragioni di seguito elencate:

la persona vittima di tratta può vergognarsi di tornare a casa senza avere guadagnato molti soldi per sostenere la famiglia o per pagare il debito, e per questo si possono sentire senza speranza o che hanno portato le loro famiglie al fallimento.

Il sostegno alla reintegrazione è un diritto delle persone vittime di tratta in virtù del loro status di vittime di un crimine e di violazioni dei diritti umani.

Per tale motivo il governo nigeriano ha sviluppato un Protocollo per l'identificazione, il ritorno sicuro e la riabilitazione delle vittime di tratta.

Il Protocollo stimola un accordo nei Paesi di destinazione per favorire la cooperazione e i collegamenti tra le forze dell'ordine e i fornitori di servizi sociali per fornire assistenza e supporto alle vittime della tratta, formazione e chiarimento ai soggetti interessati e incoraggiare la cooperazione reciproca nelle indagini sui casi di tratta di esseri umani.

Il processo di identificazione:

quando si incontra una potenziale vittima di tratta, ci sono alcuni parametri che possono essere utilizzati per determinare il suo status:

Occorre usare gli indicatori (discussi prima) di tratta per confermare il suo status.

Fornire supporto e protezione alla vittima di tratta come sancito dal Protocollo di Palermo

Intervistare la vittima usando il protocollo standard per stabilire informazioni base sulla sua identità quali nome, età, sesso, luogo di origine, etc.

Servizi di supporto

Quando una vittima è stata così indenticata, l'Agencia dovrebbe, in collaborazione con la Missione nigeriana, assegnare un'assistenza che si assume la responsabilità della cura e del sostegno della vittima nel paese di residenza.

L'assistente deve determinare di quale tipo di sostegno ha bisogno la vittima (psicosociale, medico, sicurezza, accoglienza, assistenza legale, counseling etc.) utilizzando gli indicatori di tratta.

L'assistente deve quindi identificare altri assistenti che forniranno alla vittima il supporto e i servizi necessari.

L'assistente deve garantire che le vittime della tratta ricevano un trattamento umano, come sancito dalle Convenzioni delle Nazioni Unite, ad esempio il Protocollo di Palermo, articolo 6.

Ritorno in sicurezza:

Una volta determinata la sicurezza della vittima, si avvia il processo per il suo ritorno in Nigeria. A questo proposito lo stato e gli attori non statuali nel paese di destinazione e nel paese di origine devono lavorare insieme per un ritorno sicuro della vittima di tratta. Questo processo viene coordinato dal NAPTIP in collaborazione con le seguenti istituzioni competenti:

la Missione nigeriana

l'assistente primario

le forze dell'ordine del paese di destinazione

OIM e agenzie delle NU

Paese di arrivo

Fatte salve le leggi vigenti nel paese di destinazione, il ritorno sicuro di una vittima di tratta nel paese di origine deve basarsi su altre considerazioni, tra cui:

la richiesta o il consenso della vittima

la sicurezza della vittima nel paese di destinazione e nel paese di origine a seguito del ritorno

valutazione individuale e gestione dei rischi connessi al ritorno, tra cui i differenti rischi corsi da uomini e donne, persone di età differente e legati al potenziale coinvolgimento di membri della famiglia nella tratta.

Disponibilità ed effettivo accesso a programmi di assistenza sociale nel paese di origine.

In caso di bambini vittime di tratta, il superiore interesse del minore deve essere determinato a seguito di consultazioni con il bambino o con una figura genitoriale.

Se nel migliore interesse della vittima non è sicuro il ritorno nel paese di origine, per paura di rappresaglie, indagini in corso o procedimenti giudiziari contro i trafficanti, condizioni fisiche e mediche o altre preoccupazioni significative (ad esempio, salute mentale), l'assistente dovrebbe esplorare altre alternative, come ad esempio lavorare con il NAPTIP per identificare e rispondere alle paure delle vittime. Assistere la vittima in una casa di accoglienza, chiedere asilo nel paese di destinazione, servizi di ricovero a lungo termine e case sicure o altre opzioni in conformità con le prassi internazionali standard.

Ruolo specifico delle forze dell'ordine nel paese di destinazione

Le forze dell'ordine del paese di destinazione dovrebbero, in linea con le disposizioni delle loro leggi e nel rispetto dei diritti umani internazionali, proteggere i diritti e la privacy delle vittime della tratta dal momento del salvataggio fino alla partenza.

I paesi di destinazione sono incoraggiati a non tenere le vittime nei centri di detenzione insieme ai criminali, mentre i bambini dovrebbero essere sistemati in centri di accoglienza per minori adeguati agli standard internazionali.

Eliminare le barriere nella condivisione di informazioni e intelligence con le forze dell'ordine del paese d'origine.

Condividere informazioni e intelligence attraverso i canali diplomatici; rogatorie e altri canali concordati. Ciò deve essere fatto con la massima riservatezza.

In collaborazione con NAPTIP, mettere in atto una procedura operativa standard per la condivisione di informazioni e le indagini congiunte.

CONCLUSIONI

Le vittime della tratta di esseri umani meritano protezione da parte di tutti, attori statali e non statali. Quando hanno bisogno di asilo, una considerazione fondamentale dovrebbe essere il fatto che stanno fuggendo dai loro trafficanti e che il rifiuto della loro domanda può portare a rispedirle ai loro sfruttatori.

Si dovrebbero adottare misure per garantire alle vittime della tratta la protezione offerta loro dalle Convenzioni nazionali.

Dovrebbe esserci una rete di fornitori di servizi, comprese le forze dell'ordine, la magistratura, ecc. che forniscano il necessario sostegno alle vittime della tratta.