

ITALIA-LIBIA: PER UNA COOPERAZIONE BASATA SUL RISPETTO DEI DIRITTI UMANI

La cooperazione con Paesi terzi in materia di controllo delle frontiere e gestione dei flussi migratori

Per rispondere alla sfida posta dall'arrivo di rifugiati e migranti sulle coste europee, negli ultimi anni l'Italia e l'Unione Europea hanno cooperato attivamente con i Paesi terzi di origine e transito dei migranti, sostenendo interventi volti a fermare i flussi migratori. Dall'accordo con la Turchia del 2016, passando per quelli di cooperazione con la Tunisia e il Niger e per la firma del Memorandum tra Italia e Libia del 2017, l'obiettivo comune è la deterrenza e il contenimento, a discapito della salvaguardia e protezione dei diritti umani delle persone migranti: migliaia di donne, uomini e bambini intrappolati in luoghi insicuri che hanno subito gravissime violazioni dei loro diritti umani fondamentali.

L'Italia svolge un ruolo chiave nell'ideazione e nell'attuazione di queste politiche di contenimento. Il Memorandum d'Intesa, firmato con l'allora Governo di Accordo Nazionale nel febbraio 2017, ha posto le basi per la cooperazione al fine di rafforzare la capacità della Guardia Costiera Libica e dell'Amministrazione Generale per la Sicurezza Costiera per intercettare e riportare in Libia migranti che tentano di raggiungere le coste europee. A seguito di queste attività, circa 65mila persone sono state fermate in mare, primariamente dalla Guardia Costiera Libica, e riportate sulle coste libiche.

A quattro anni dalla firma del Memorandum, organizzazioni non governative e agenzie delle Nazioni Unite continuano a denunciare la continua violazione dei diritti umani in Libia. A gennaio 2021, la Commissaria ai diritti umani del Consiglio d'Europa ha dichiarato che l'Italia dovrebbe sospendere con urgenza le attività di cooperazione con la Guardia costiera libica almeno fino a quando questa non possa assicurare il rispetto dei diritti umani¹. Al contempo, malgrado i ripetuti annunci del governo italiano, nessuna modifica del Memorandum è stata realizzata al fine di rafforzare la tutela dei diritti umani e nessuna azione concreta è stata adottata per evitare che donne, uomini e bambini soccorsi o intercettati nel Mediterraneo centrale fossero sbarcati in Libia e immediatamente sottoposti a detenzione arbitraria ed altre gravi violazioni dei loro diritti.

Nonostante ciò, la recente nomina del nuovo Governo di Unità Nazionale potrebbe offrire l'occasione per promuovere un modello di cooperazione diverso, più attento ai diritti dei migranti e richiedenti asilo. In occasione del dibattito parlamentare sul prossimo Decreto Missioni, che prevede la proroga di iniziative volte al rafforzamento e al supporto delle autorità libiche responsabili per il controllo delle frontiere, è urgente che il Parlamento modifichi i termini della cooperazione con la Libia, condizionandone la riattivazione a una nuova politica migratoria, fondata sulla protezione di rifugiati e migranti, il rispetto e la protezione dei diritti umani, l'apertura di vie legali, la trasparenza e l'*accountability* delle politiche, degli accordi, dei programmi di cooperazione e della spesa pubblica relativa a questo settore.

Le violazioni dei diritti umani in Libia

Secondo le stime dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), sono circa 600mila i migranti presenti in Libia, di cui oltre 40mila registrati come richiedenti asilo o rifugiati dall'Agenzia ONU per i rifugiati (UNHCR). La popolazione migrante è continuamente esposta al rischio di detenzione arbitraria, oltre che ad una lunga serie di violazioni dei diritti umani, dentro e fuori dai luoghi di detenzione, comprendente torture ed altri trattamenti inumani e degradanti, uccisioni, sparizioni forzate, violenze sessuali, sfruttamento, rapimenti, diniego di cure mediche essenziali, espulsioni collettive e tratta.

¹ <https://rm.coe.int/a-distress-call-for-human-rights-the-widening-gap-in-migrant-protectio/1680a1abcd>

Nei primi mesi del 2021, il numero di migranti, richiedenti asilo e rifugiati detenuti arbitrariamente nei centri di detenzione ufficiali -spesso solo nominalmente sotto il controllo delle autorità - è aumentato costantemente, superando quota 5.000 a fine maggio; all'inizio dell'anno, erano meno di 2.000. Questo aumento è direttamente correlato al picco delle intercettazioni in mare da parte della Guardia Costiera Libica, che ha interessato quasi 15mila persone in soli 6 mesi (a fronte di 11,891 in tutto il 2020), e al conseguente aumento di trasferimenti alle strutture di detenzione dai siti di sbarco. Per rispondere all'aumento di migranti riportati indietro dalla Guardia Costiera Libica, il Ministero dell'Interno ha aperto o riaperto luoghi di detenzione aggiuntivi, dove le persone continuano a subire le stesse violazioni di diritti umani registrate in passato: sono trattenute per un periodo di tempo indefinito, senza giustificazione legale e senza accesso a vie di ricorso, e riescono ad uscire solo pagando un riscatto alle guardie o assumendo rischi enormi, per esempio in un tentativo di fuga o accettando il ritorno al proprio paese di origine, attraverso i c.d. *rimpatri volontari umanitari* offerti dall'OIM, a prescindere dai pericoli che persone eventualmente bisognose di protezione potrebbero affrontare al loro ritorno. Questi rimpatri non si possono considerare volontari poiché la "scelta" tra la continuazione della detenzione arbitraria in condizioni inumane e degradanti e il rimpatrio in un luogo dove si potrebbe temere la persecuzione o altri danni gravi non fornisce ai detenuti alcuna opzione praticabile.

L'aumento della popolazione in strutture già fatiscenti e inadeguate ha causato un rapido deterioramento delle condizioni di vita all'interno dei centri di detenzione. Sovraffollamento, mancanza di ventilazione e condizioni igieniche scarse sono caratteristiche comuni alla maggior parte dei centri gestiti nominalmente dal Ministero dell'Interno. In alcuni dei centri visitati dai team di Medici Senza Frontiere, le celle hanno più di 3 persone per metro quadro, il che significa che le persone devono stare sedute per la maggior parte del tempo a causa della mancanza di spazio e devono fare a turno per sdraiarsi per dormire. L'accesso ad acqua e cibo è limitato: nell'ultimo anno, la Libia ha registrato un'inflazione dei prezzi dei prodotti alimentari a causa della limitazione imposta dalle misure di contenimento del COVID-19. Di conseguenza, la fornitura di cibo in molti centri di detenzione è stata ancor più intermittente e scarsa di quanto già non fosse in precedenza.

Torture e maltrattamenti, fisici e verbali, continuano ad essere segnalati dalle persone trattenute in diversi centri di detenzione. Ad aprile, un ragazzo è morto e diverse altre persone sono state ferite a seguito di una sparatoria nel centro di detenzione di Al-Mabani dove a febbraio erano stati trasferiti molti migranti riportati in Libia dalla Guardia Costiera². Il Centro aveva registrato un aumento della popolazione detenuta da 300 a oltre 1.000 in pochi giorni, ed è poi stato usato per trattenere persone sbarcate in Libia anche nei mesi successivi. Il 13 giugno, durante un tentativo di fuga dal centro di detenzione Abu Salim, le guardie avrebbero sparato con armi automatiche contro numerosi rifugiati e migranti, ferendone diversi, forse anche mortalmente, secondo testimonianze raccolte. A giugno, l'ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani dell'ONU ha denunciato ripetute violenze sessuali, comprese contro minorenni, nel centro di Shara al-Zawiya, struttura dedicata a donne e bambini³. A seguito di ripetuti episodi di violenza contro migranti e rifugiati, a giugno Medici Senza Frontiere ha annunciato la sospensione delle attività nei centri di detenzione di Al-Mabani e Abu Salim a Tripoli⁴.

Nei centri di detenzione non ufficiali, gestiti da reti dedite alla tratta di persone e da milizie e gruppi armati locali, sembra che le condizioni siano orribili. Numerose testimonianze di sopravvissuti raccontano di torture e violenze al fine di estorsione, inflitte su rifugiati e migranti per mesi fintanto che le famiglie non sono in condizione di mandare i soldi del riscatto. Il numero di rifugiati e migranti intrappolati in questi centri non è disponibile, ma è probabile che siano molti di più di quelli trattenuti nei centri ufficiali.

² <https://www.medicisenzafrotiere.it/news-e-storie/news/libia-sparatoria-tripoli/>

³ <https://twitter.com/UNHumanRights/status/1402233213293150212>

⁴ <https://www.medicisenzafrotiere.it/news-e-storie/news/libia-obbligati-a-sospendere-le-attivita-in-due-centri-di-detenzione-a-tripoli/>

La detenzione arbitraria è una parte del ciclo mortale di violenza in cui sono intrappolate migliaia di persone vulnerabili in Libia. La stragrande maggioranza di rifugiati e migranti in Libia vive in condizioni precarie fuori dai centri di detenzione ed è a rischio di arresti, rapimenti, tratta, sfruttamento e violenze di ogni tipo. La mancanza di uno status giuridico, e la conseguente mancanza di protezione e assistenza, li espongono a sfruttamento, violenza e al rischio di finire nuovamente in detenzione arbitraria.

Nel 2020, a causa del conflitto armato conclusosi in giugno e della pandemia di Covid-19, la situazione di rifugiati e migranti in Libia è ulteriormente peggiorata. I c.d. *rimpatri volontari umanitari* offerti dall'OIM non sono stati disponibili per oltre 6 mesi e l'anno ha visto anche un record minimo per il reinsediamento dei rifugiati da parte dell'UNHCR. Con il restringimento delle vie legali e sicure per uscire dalla Libia, rifugiati e migranti che cercavano di fuggire dalla Libia sono rimasti intrappolati nel paese senza alcuna via d'uscita se non il mare.

La spesa pubblica per fermare le migrazioni e la cooperazione con la Libia

A partire dal 2015, L'Italia ha giocato un ruolo fondamentale nel quadro della strategia di esternalizzazione delle frontiere. Dell'1 miliardo e 337 milioni di euro speso per l'azione esterna sulle migrazioni⁵, 791.58 milioni di euro, ossia il 59,2%, sono state risorse stanziare direttamente dal nostro Paese, mentre per 545.54 milioni di euro, ovvero il 40,8%, si è trattato di risorse europee gestite dall'Italia. Il capitolo di spesa più sostanzioso è quello relativo al controllo dei confini, che rappresenta il 49,83% della spesa totale, ovvero 666.314 milioni di euro. Si tratta di risorse significative, che appaiono estremamente disorganiche, stanziare mediante una governance frammentata e soggetta a forte condizionamento politico, poco trasparente, senza una chiara programmazione ed obiettivi, se non quelli generali di contenimento e repressione dei movimenti migratori.

La Libia è stato il principale beneficiario di questa spesa: 210 milioni di euro sono stati stanziati per progetti nel paese, di cui il 44% destinato a progetti focalizzati sul rafforzamento del controllo dei confini, comprese le già menzionate attività di rafforzamento delle capacità operative delle forze navali e autorità marittime libiche. Si tratta di ingenti risorse economiche, tecniche e umane impiegate per attività quali: approvvigionamento e manutenzione di motovedette; attività di formazione; assistenza nella dichiarazione di una Zona SAR Libica; assistenza nel coordinamento delle operazioni in mare, anche mediante l'impiego di una nave della Marina Militare Italiana permanentemente ormeggiata nel porto di Tripoli.

Nel quadro dell'accordo politico espresso nel Memorandum d'Intesa tra Italia e Libia, programmi specifici di cooperazione sono stati posti in essere con diversi strumenti, quali ad esempio il decreto legislativo n. 84/2018, che ha previsto la cessione a titolo gratuito di 12 unità navali per incrementare la capacità operativa della Guardia costiera del Ministero della difesa e degli organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'interno libici nelle attività di controllo delle frontiere marittime e il Decreto Missioni Internazionali che negli ultimi quattro anni ha sempre previsto il finanziamento di iniziative quali la Missione bilaterale di assistenza alla Guardia costiera (10.050.160 di euro nel 2020) e la Missione Bilaterale di assistenza e supporto in Libia (MIBIL) (47.856.596 di euro nel 2020). Nelle prossime settimane il Parlamento discuterà il rifinanziamento di queste missioni.

La mancanza di *accountability* per le violazioni dei diritti umani

La situazione dei diritti umani in Libia è ben documentata ed è noto che rifugiati e migranti sbarcati nel Paese sono sistematicamente sottoposti a detenzione arbitraria ed altri gravi abusi. La Libia non può assolutamente costituire un porto sicuro per lo sbarco di persone soccorse in mare. Ciononostante, l'Italia e gli altri Paesi europei continuano a perseguire politiche di contenimento di rifugiati e migranti nel Paese, anche attraverso il supporto alle autorità libiche per l'intercettazione in mare e lo sbarco nei

⁵ <http://thebigwall.org>

porti libici. La cooperazione con le autorità libiche continua nella totale assenza di meccanismi di *due diligence* e monitoraggio a garanzia del rispetto dei diritti umani, implicando la corresponsabilità dell'Italia per violazioni dei diritti umani commesse in Libia.

Non risultano, infatti, attività significative volte a identificare eventuali rischi generati dalle azioni di contenimento e *pull-back* di rifugiati e migranti in Libia, né l'adozione di misure strumentali alla loro prevenzione e mitigazione. Nel frattempo, data la situazione di prolungato sfaldamento dello stato di diritto in Libia, violazioni e abusi dei diritti umani continuano ad essere perpetrati in quasi totale impunità. La dettagliata documentazione delle condizioni inumane e dei maltrattamenti nei centri di detenzione, come detto, non ha in alcun modo modificato la modalità d'azione del Governo italiano con le autorità libiche. I riferimenti all'intenzione di modificare il Memorandum d'Intesa del 2017 non hanno trovato applicazione. Il governo italiano continua a limitarsi a dichiarazioni relative all'obiettivo di migliorare le condizioni di migranti e richiedenti asilo ivi trattenuti, in vista di una "graduale chiusura" dei centri in un futuro non precisato. In questo modo, il Governo ripete posizioni già espresse in passato, che continuano ad ignorare che il contenimento di persone in Libia porta inevitabilmente a facilitare violazioni e abusi dei diritti umani, e che non hanno portato né a un miglioramento delle condizioni, né alla graduale chiusura dei centri (con pochissime eccezioni – controbilanciate dall'apertura di nuovi centri non necessariamente più adeguati).

Il governo continua, inoltre, a strumentalizzare la presenza di UNHCR e OIM in Libia sostenendo che tali agenzie siano in grado di offrire garanzie in merito al rispetto dei diritti umani in Libia⁶, pur sapendo che non rientra assolutamente nelle loro capacità la possibilità di fermare detenzioni arbitrarie, torture, violenze sessuali, sparizioni forzate e sfruttamento nei centri di detenzione, né di chiudere i centri di detenzione o liberare le migliaia di persone illegalmente detenute negli stessi – poteri e responsabilità che spettano unicamente alle autorità libiche. Le stesse agenzie dell'ONU hanno ribadito chiaramente che il loro intervento umanitario non può sostituire la necessità di porre fine alla politica di detenzione arbitraria e a tempo indeterminato nei centri.

Secondo il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto dell'UE, l'Italia ha l'obbligo di garantire che la sua azione esterna in materia migratoria non asseconi, faciliti o contribuisca a gravi violazioni dei diritti umani. Con la conoscenza dei rischi che i migranti e i rifugiati corrono in quel Paese, e senza misure sufficienti per mitigarli e/o prevenirli, il sostegno alle autorità libiche, volto al rafforzamento della capacità di controllo dei confini, evidenzia la responsabilità italiana nei confronti di tali violazioni. L'uso di strumenti di *soft law* e di accordi informali ha limitato, inoltre, la possibilità di scrutinio democratico da parte del Parlamento e della società civile.

Il Parlamento europeo, in una recente risoluzione⁷, ha preso atto dell'assenza a livello comunitario di meccanismi operativi di segnalazione, monitoraggio, valutazione e responsabilità nei casi di violazione dei diritti umani per effetto degli accordi informali dell'UE e della cooperazione finanziaria, e ha invitato la Commissione Europea a sviluppare meccanismi efficaci al fine di evitare violazioni dei diritti umani e, nel caso se ne verificano, a porvi rimedio, nonché ad aumentare la trasparenza per favorire un ruolo di controllo più forte da parte del Parlamento e delle altre istituzioni competenti.

⁶ <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/comunicati-stampa/ministro-lamorgese-incontra-viminale-i-rappresentanti-ong>

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0242_IT.html

Richieste alle istituzioni italiane

- Sollecitiamo il Parlamento a revocare qualsiasi sostegno - incluso quello erogato attraverso le missioni militari contenute nel Decreto Missioni di prossima approvazione - alla Guardia Costiera Libica e alla Amministrazione Generale per la Sicurezza Costiera, condizionando la riattivazione di tale assistenza all'adozione da parte libica di concrete misure a garanzia dei diritti di rifugiati e migranti, compreso l'impegno a sbarcare persone soccorse in mare in un porto sicuro, che non può essere in Libia.
- Incoraggiamo il Parlamento e il Governo ad impegnarsi concretamente per proteggere la vita e i diritti umani di rifugiati e migranti in Libia e nel Mediterraneo centrale, in particolare attraverso: il dispiegamento di un adeguato numero di navi nel Mediterraneo centrale, pronte a prestare soccorso a persone in pericolo; la revisione della cooperazione con la Libia, nell'ottica di un maggior impegno sul versante della protezione dei diritti umani; l'introduzione di meccanismi per la definizione di porti sicuri ove autorizzare lo sbarco di persone soccorse nel Mediterraneo centrale, in particolare nella Zona SAR libica, e per coordinare la loro ricollocazione in diversi Paesi; e azioni volte ad accertare le responsabilità per violazioni dei diritti umani perpetrate contro rifugiati e migranti.
- Appare oltremodo urgente che il Parlamento dia un forte segnale di discontinuità, anche mediante la creazione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle conseguenze della cooperazione con la Libia in materia di controllo delle migrazioni e l'adozione di un piano adeguato all'evacuazione dalla Libia di migliaia di rifugiati attraverso i canali umanitari.
- Auspichiamo che il Parlamento e il governo adottino adeguati meccanismi al fine di assicurare che i suoi programmi e le sue risorse non facilitino la violazione dei diritti umani di rifugiati e migranti. Questi meccanismi dovrebbero essere integrati all'interno dell'intero processo di definizione, negoziazione, implementazione e valutazione dei finanziamenti di programmi, progetti, accordi bilaterali e partecipazione a iniziative multilaterali di cooperazione con Paesi terzi in materia di controllo delle frontiere e gestione dei flussi migratori. A tal fine è importante rafforzare il ruolo di controllo del Parlamento italiano nella definizione, monitoraggio e valutazione di programmi, progetti e accordi, assicurando che abbia pieno accesso alle informazioni rilevanti. Il Parlamento dovrebbe inoltre valutare la possibilità di istituire una commissione preposta alla funzione di valutazione *ex-ante* ed *ex-post* sull'impatto sui diritti umani della realizzazione di programmi e progetti in materia di controllo delle frontiere e gestione dei flussi migratori, con poteri vincolanti.

Roma, 6 luglio 2021

Le organizzazioni firmatarie e i contatti di riferimento:

Action Aid – Roberto Sensi Roberto.Sensi@actionaid.org

Amnesty International – Francesca Loffari f.loffari@amnesty.it

Human Rights Watch – Judith Sunderland sunderj@hrw.org

Medici Senza Frontiere – Bianca Benvenuti bianca.benvenuti@rome.msf.org