



LE 5 PROPOSTE DI AMNESTY INTERNATIONAL PER AFFRONTARE GLOBALMENTE E IN MODO CONDIVISO LA CRISI DEI RIFUGIATI

Titolo originale: genuine responsibility-sharing: amnesty international's five proposals
By Amnesty International, 5 July 2016, Index number: IOR 40/4380/2016
<https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/4380/2016/en/>

Traduzione a cura del Coordinamento Rifugiati e Migranti – Amnesty International

Introduzione

Nel mondo ci sono 20 milioni di rifugiati.

La maggior parte di loro (l'86%, stando ai dati UNHCR) sono ospitati in paesi con un PIL medio basso mentre le nazioni più benestanti ne ospitano un numero minore. Ad esempio, la Gran Bretagna ha garantito l'asilo a 5000 persone a partire dal 2011 mentre la Giordania – che ha una popolazione dieci volte minore e un PIL decisamente più ridotto – ospita più di 655mila rifugiati siriani. Il numero totale di rifugiati e richiedenti asilo in Austria è pari a 57,594, a fronte dei 739,156 ospitati dall'Etiopia. La situazione è chiaramente poco equilibrata e mette a rischio i diritti umani dei rifugiati.

Più di un milione di rifugiati è considerato dall'UNHCR vulnerabile e necessita di essere reinsediato in altri paesi.

Nella categoria di coloro che sono considerati vulnerabili rientrano le vittime di tortura e di violenza, donne e bambine a rischio e coloro con gravi problemi di salute. Solo il 30% dei paesi offre possibilità di reinsediamento e il numero dei posti messi a disposizione dagli stati è ogni anno sempre inferiore ai bisogni identificati dall'UNHCR.

La situazione dei rifugiati nel mondo

Anche se l'aumento del numero di rifugiati è dovuto in gran parte al conflitto in Siria, la crisi dei rifugiati è un fenomeno che coinvolge grandi popolazioni provenienti da diverse regioni del mondo. Il conflitto in Siria è stato il catalizzatore per l'attenzione internazionale su una questione che non ha mai ricevuto la giusta attenzione.

Alcune delle principali popolazioni di rifugiati a livello globale sono:

- *Oltre 5 milioni di rifugiati palestinesi in Medio Oriente;*
- *Oltre 4,8 milioni di rifugiati dalla Siria – il 95% vivono in cinque paesi vicini;*
- *Oltre 2,5 milioni di rifugiati afgani, la maggior parte dei quali in Pakistan e in Iran;*
- *Più di un milione di rifugiati somali, di cui 413.000 nel vicino Kenya.*



Un sistema giusto per condividere le responsabilità

Amnesty International ritiene che la condivisione delle responsabilità rispetto alla questione dei rifugiati debba essere più equa e basata sull'effettiva capacità dei paesi di ospitare e di assistere i rifugiati. Il concetto di responsabilità condivisa è radicato nel diritto internazionale. Gli stati hanno l'obbligo sia di supportarsi a vicenda al fine di ospitare i rifugiati, sia di cooperare provvedendo alla loro assistenza affinché venga garantita loro la possibilità di raggiungere un luogo sicuro e di accedere al supporto di cui essi necessitano.

Tuttavia, ciò non sta accadendo. Mentre paesi di piccole dimensioni ospitano milioni di rifugiati, altri paesi non offrono alcuna assistenza. Una vera e propria responsabilità condivisa non diverrà mai realtà finché non vi saranno basi consolidate e una struttura atta a guidare gli Stati.

Amnesty International propone una riforma sostanziale del sistema di responsabilità condivisa basata su criteri oggettivi che mostrino ad ogni stato quale sia la quota di condivisione necessaria.

Quali sono i criteri?

Il contributo degli stati dovrebbe essere proporzionale alla propria capacità di assistere e di ospitare i rifugiati. Il benessere economico (ad esempio il PIL), il numero di abitanti, il tasso di disoccupazione sono fattori che indicano la capacità di uno stato di ospitare e di integrare i rifugiati. Anche se gli stati potrebbero aggiungere o modificare questi criteri, e assegnare un peso differente a ciascuno di essi, essi dovrebbero concentrarsi e concordare su una serie di criteri basati sul buon senso in modo da gettare le basi di questa responsabilità condivisa.

LE 5 PROPOSTE DI AMNESTY INTERNATIONAL

Amnesty International ritiene che un nuovo sistema di responsabilità condivisa debba includere i seguenti cinque elementi:

1) Un nuovo meccanismo per reinsediare i rifugiati che rientrano nei criteri di vulnerabilità dell'UNHCR

Come sottolineato sopra, l'UNHCR identifica un sotto-insieme di rifugiati che soddisfano i criteri di "vulnerabilità", rispetto al numero totale di rifugiati a livello globale. L'UNHCR contatta quindi il piccolo gruppo di paesi (circa 30) che offrono posti di reinsediamento, e chiede a questi paesi di reinsediare i rifugiati vulnerabili. Tuttavia, il numero di posti di reinsediamento che questi paesi offrono ogni anno è di gran lunga inferiore al numero di rifugiati vulnerabili che l'UNHCR identifica come bisognosi di reinsediamento. Ad esempio, in questo momento l'UNHCR ritiene che 1,2 milioni di rifugiati vulnerabili abbiano bisogno di essere reinsediati. Eppure il numero annuo di posti di reinsediamento offerti è pari a circa 100.000 unità.

Amnesty International auspica un sistema che possa raggiungere il reinsediamento totale di tutti coloro che rientrano nei criteri UNHCR chiedendo a tutti gli stati, non solo quelli che vi partecipano già, di accettare annualmente un numero certo di rifugiati. Il numero richiesto ai singoli stati si basa su criteri oggettivi che identifichino la capacità dello stato di ospitare e garantire la protezione ai rifugiati.

Il sistema dovrebbe rispettare e tener conto delle singole vulnerabilità di ogni rifugiato e ciò implica il reinsediamento in paesi che possano garantire un'effettiva protezione (ad esempio rifugiati LGBTI dovrebbero essere reinsediati in paesi nei quali il loro orientamento o la loro identità sessuale non li esponga a rischi).

Questo sistema mette al centro del processo le persone vulnerabili. L'attuale sistema non è compatibile con il reale bisogno di reinsediamento. La proposta di Amnesty International lo è. Qualunque siano i bisogni degli individui vulnerabili, la comunità internazionale li potrebbe assecondare tempestivamente attraverso criteri giusti ed equi.

Ad oggi, il numero dei rifugiati che necessitano di reinsediamento (circa 1.2 milioni) è alto poiché per anni vi è stato un forte squilibrio tra i bisogni di reinsediamento ed i posti disponibili. Con soli trenta paesi disponibili ad offrire ospitalità, la responsabilità non è stata chiaramente condivisa. C'è bisogno di un aumento annuale dei reinsediamenti per colmare questo scarto storico.

2) Un nuovo meccanismo di trasferimento globale dei rifugiati finalizzato a trasferire i rifugiati da paesi in cui la popolazione di rifugiati ha raggiunto una certa soglia

La soglia dovrebbe essere definita sulla base di criteri oggettivi che riflettono la capacità del paese di ospitare i rifugiati. Quando un paese riceve i rifugiati oltre la propria capacità massima di ospitare i rifugiati si innesca questo meccanismo.

In caso di grandi movimenti di rifugiati, anche il pieno reinsediamento di tutti i rifugiati vulnerabili non è sufficiente a garantire sia i diritti dei rifugiati, sia l'equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri per proteggere e assistere i rifugiati. Amnesty International propone un meccanismo globale ulteriore per affrontare questi contesti specifici. Questo meccanismo dovrebbe essere attivato solo se un paese che accoglie raggiunge una determinata soglia rispetto alla sua popolazione, alla sua ricchezza e ad altri criteri verificabili in modo indipendente e rilevante, che indicano che esso ha raggiunto la sua capacità massima di ospitare i rifugiati.

Anche agli altri Stati, a cominciare da quelli con la maggiore capacità di ospitare i rifugiati, sarebbe chiesto di accettare un numero di rifugiati pari al 10% della propria capacità, calcolata in base ai criteri stabiliti. Una volta che uno Stato ha raggiunto questa percentuale, il sistema potrebbe passare allo stato successivo, e così via, fino a quando tutti i rifugiati che lo necessitano sono trasferiti. Dato che il sistema sarà attivato solo in contesti particolari e poiché a nessuno Stato sarebbe chiesto di accogliere più del 10 % della sua capacità massima, questo sistema non solo condivide la responsabilità, ma lo fa in modo che tutti gli stati ospitino i rifugiati.

Solamente i paesi di primo asilo ospiterebbero quote vicine al 100% della propria capacità – ma questa capacità sarebbe definita in relazione alla capacità attuale di accogliere, non semplicemente (e così è oggi) in base al numero di arrivi. Alleggerendo questa situazione nei paesi di primo arrivo, si ridurrebbero gli incentivi per le persone di lasciare alcuni paesi cercando di raggiungerne altri in maniera irregolare e non sicura.

3) Un fondo completo, flessibile e prevedibile garantito per la protezione dei rifugiati e il sostegno finanziario per i paesi che ospitano un gran numero di rifugiati

Le attività delle agenzie ONU sono spesso sotto finanziate dagli stati. Amnesty International chiede che gli stati aumentino i propri contributi alle agenzie umanitarie pubblicando annualmente la cifra che si impegnano a dare.

Nel caso dei paesi che ospitano un gran numero di rifugiati, gli stati dovrebbero garantire un'assistenza da più parti – finanziaria e tecnica – in base alle necessità del paese, permettendo così al paese ospitante di garantire ai rifugiati ed ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi di base, come l'accesso ad un'accoglienza adeguata, al cibo, alla salute e all'educazione.

Sebbene un approccio flessibile potrebbe garantire agli stati di intervenire in modo differente, il contributo finanziario agli stati che ospitano un alto numero di rifugiati non dovrebbe essere considerato un sostituto dell'accoglienza dei rifugiati. In sostanza: i paesi benestanti non possono evitare di ospitare i rifugiati sostituendo a questa responsabilità un eventuale contributo finanziario.

4) Rafforzare il sistema di determinazione dello status di rifugiato

La determinazione dello status di rifugiato deve assicurare che gli individui che necessitano di protezione internazionale siano riconosciuti garantendo loro la protezione necessaria.

L'accesso alle procedure e ad un giusto ed effettivo riconoscimento deve essere garantito a tutti i richiedenti asilo sotto la giurisdizione di uno stato.

Dove le persone che chiedono protezione internazionale arrivano in gran numero e ad un ritmo sostenuto, la determinazione individuale per ottenere lo status di rifugiato può diventare impraticabile o inefficace. Se la maggior parte di coloro che arriva può essere considerata titolare dello status di rifugiato sulla base di informazioni oggettive relative alle circostanze nel loro paese di origine, gli Stati dovrebbero accordare lo status di rifugiato ai membri di un particolare gruppo sul criterio di *prima facie* (presunto).

La determinazione *prima facie* non significa aprire i confini ma è una soluzione al problema pratico di determinazione dello status per migliaia di persone dopo che hanno raggiunto un paese di asilo. Ricevendo rifugiati e richiedenti asilo in modo ordinato e organizzato si assicurerebbe di incontrare i bisogni di protezione e di ridurre i problemi di sicurezza.

5) Tutti i paesi dovrebbero mettere in atto politiche e sistemi che garantiscano una protezione efficace per i rifugiati e richiedenti asilo e consentire loro di soddisfare le loro esigenze di base in modo coerente con i diritti e la dignità umani

Attualmente molti paesi in cui vivono i rifugiati non dispongono di sistemi che forniscono un'adeguata protezione in linea con il diritto internazionale e gli standard internazionali, e i rifugiati e richiedenti asilo devono affrontare sfide significative come l'accesso a un riparo adeguato, cibo, igiene e assistenza sanitaria. Amnesty International chiede a tutti i paesi di mettere in atto sistemi di protezione per i rifugiati. Inoltre, un forte limite che impedisce ai rifugiati e richiedenti asilo di soddisfare le loro necessità di base (un adeguato riparo, cibo, acqua, elettricità, l'accesso alle cure sanitarie e istruzione), è la mancanza di risorse finanziarie. Ecco perché Amnesty International chiede un'equa ripartizione delle responsabilità. La ripartizione delle responsabilità è essenziale per garantire la realizzazione dei diritti di tutti i rifugiati e richiedenti asilo.

Tuttavia, pur riconoscendo che molte economie in via di sviluppo devono affrontare serie sfide, questo non li esime dai loro obblighi derivanti dal diritto internazionale, al fine di garantire livelli almeno minimi di alloggio, cibo, acqua, servizi igienico-sanitari, salute ed altri diritti per i rifugiati. Gli stati devono mettere in atto piani di emergenza per consentire ai rifugiati di vivere con dignità ed essere integrati pienamente nei paesi ospitanti. Questo può includere l'autorizzazione ai rifugiati ed ai richiedenti asilo di vivere all'interno della comunità ospitante e di cercare un lavoro.

Amnesty International riconosce le limitazioni che molti stati devono affrontare nella fornitura di alloggio o di permessi di lavoro soprattutto nel caso un cui essi stessero ospitando un gran numero di rifugiati. Ma tutti gli Stati dovrebbero essere proattivi nei loro sforzi per permettere ai rifugiati e richiedenti asilo di soddisfare i loro bisogni di base e di vivere con dignità, attraverso il sostegno internazionale.

RISOLVERE IL PROBLEMA AFFRONTANDO IL PROBLEMA

Gli sforzi per affrontare la crisi dei rifugiati globale sono stati fino ad ora *ad hoc*, con soluzioni che, lungi dal riuscire ad affrontare i problemi reali, sono state basate su misure che hanno permesso ai paesi più ricchi di non affrontare le sfide più impegnative. Molti dei paesi più ricchi del mondo hanno dedicato risorse significative per garantire che le popolazioni di rifugiati rimanessero in paesi meno ricchi - sottraendosi ai loro obblighi di accoglienza piuttosto che dividerne la responsabilità.

Ci sono 20 milioni di rifugiati in tutto il mondo. Essi hanno bisogno e hanno il diritto di vivere una vita dignitosa e sicura. L'86% di loro vive in paesi a basso o medio reddito. Non possiamo continuare a proporre soluzioni che non riescono ad affrontare i fatti. La nostra risposta alla crisi dei rifugiati globale deve essere una risposta completa attraverso un'equa ripartizione della responsabilità. Ciò è del tutto realizzabile. La popolazione totale di rifugiati è pari a 20 milioni. Si tratta dello 0,3% della popolazione del pianeta. Amnesty International ritiene che sia possibile, se gli stati divideranno la responsabilità, garantire che queste persone, che hanno perso le loro case non per colpa loro, siano in grado di ricostruire le proprie vite in sicurezza altrove. Questo è ciò che chiediamo ai leader mondiali: di impegnarsi al vertice ONU di settembre.