



UE: è tempo di rivedere e rimediare alle politiche di cooperazione che facilitano abusi sulla pelle di rifugiati e migranti in Libia

Un anno dopo la ripresa del conflitto armato a Tripoli e in un momento in cui la situazione umanitaria in Libia continua a deteriorarsi a causa di ulteriori escalation militari e della diffusione del Covid-19, Amnesty International, Associazione Ricreativa e Culturale Italiana (ARCI), Associazione per gli Studi Giuridici per l'Immigrazione (ASGI), Avocats Sans Frontières (ASF), Cairo Institute for Human Rights Studies (CIHRS), Euro-Mediterranean Human Rights Network (EuroMed Rights), Global Legal Action Network (GLAN), Human Rights Watch (HRW), International Federation for Human Rights (FIDH), Lawyers for Justice in Libya (LFJL), Oxfam International, Migreurop, e Saferworld esortano le istituzioni europee a fermare ogni azione che mira a bloccare le persone in un paese dove si trovano in costante e grave pericolo.

Le istituzioni dell'UE dovrebbero rivedere e riformare le politiche di cooperazione con la Libia sulla migrazione e sul controllo e gestione dei confini. Durante gli ultimi tre anni queste politiche hanno portato al blocco di decine di migliaia di donne, uomini e bambini in un paese dove sono stati esposti ad abusi spaventosi.

La raccomandazione coincide con la presentazione di un esposto elaborato da GLAN, ASGI e ARCI alla Corte dei Conti Europea. Nel loro esposto, le tre organizzazioni chiedono alla Corte un *audit* sulla cooperazione dell'UE con la Libia, volto a determinare se l'UE ha infranto la legislazione comunitaria in materia finanziaria, nonché gli obblighi sui diritti umani, nel supportare la Libia nella gestione dei propri confini.

La cooperazione dell'UE con la Libia sul controllo dei confini e le sue conseguenze

Gli stati membri e le istituzioni dell'UE hanno a lungo risposto all'arrivo di rifugiati e migranti che attraversano il Mediterraneo centrale in imbarcazioni di fortuna e sovraccariche, con sempre più

stringenti forme di cooperazione con le autorità libiche volte a fermare le partenze e assicurare che le persone salvate o intercettate in mare venissero riportate in Libia. Negli ultimi anni, questa politica di cooperazione è stata perseguita attraverso diversi nuovi strumenti, tra cui assistenza tecnica, logistica e tecnologica alle autorità libiche, tra tutte la Libyan Coast Guard and Port Security (LCGPS, sotto il Ministero della Difesa) e la General Administration for Coastal Security (GACS, sotto il Ministero dell'Interno), entrambe facenti capo al Governo di Accordo Nazionale Libico (GNA).

Le istituzioni dell'UE hanno giocato un ruolo chiave nella definizione ed esecuzione di questa strategia. Sebbene risorse significative siano state investite in progetti finalizzati ad alleviare le sofferenze di rifugiati e migranti costretti in Libia (progetti enfatizzati in maniera particolare nella comunicazione pubblica dell'UE sul tema) le azioni dell'Unione hanno, in ogni caso, portato avanti questa politica di contenimento. Le persone contenute in Libia sono diventate vittime di violazioni e abusi dei loro diritti umani, come detenzione arbitraria a tempo indeterminato e trattamenti crudeli, inumani e degradanti, impossibili da limitare con tali interventi di facciata.

Difatti, la politica di cooperazione con le autorità libiche su controllo e gestione dei confini è stata elaborata e attuata con continuità a livello europeo. E' cominciata con il lancio della Missione di assistenza alla gestione integrata delle frontiere in Libia (EUBAM) nel 2013, con l'obiettivo di supportare le autorità libiche nella creazione delle strutture statali di sicurezza, in particolare nel settore della gestione delle frontiere.¹ È proseguita con la modifica del mandato dell'operazione navale EUNAVFOR Med Sophia, incaricata dal giugno 2016² di formare i membri della Guardia costiera libica. È stata poi ampliata con la Comunicazione Congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune del 25 gennaio 2017, che indicava come prioritarie le azioni finalizzate a incrementare le capacità della Guardia costiera libica.³ La strategia è stata completata dalla Dichiarazione di Malta del 3 febbraio 2017⁴, che esplicitamente indicava come principale priorità la “formazione, equipaggiamento e supporto per la guardia costiera nazionale libica e altre agenzie pertinenti”. In modo molto indicativo, la Dichiarazione chiedeva di inserire gli obiettivi in materia di gestione delle migrazioni nel quadro dell'assistenza allo sviluppo per l'Africa, anche attraverso la mobilitazione delle risorse poste sotto il Fondo fiduciario d'emergenza per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione illegale in Africa (EUTFa).

L'Unione ha concretamente messo in atto la sua strategia di contenimento, blocco e controllo attraverso il finanziamento di programmi specifici, tra questi il programma “Support to Integrated border and migration management in Libya” (IBM), lanciato a luglio 2017 e finanziato dall'EUTFa con un totale di 91,3 milioni di euro.⁵ Il programma si è focalizzato quasi esclusivamente sull'incrementare la capacità operativa delle autorità libiche nella sorveglianza marittima: fornendo assistenza attraverso la fornitura e manutenzione di motovedette; mettendo a disposizione strutture per il coordinamento delle operazioni e pianificando lo stabilimento di vere e proprie sale operative; supportando la creazione di una zona di Ricerca e Soccorso (SAR) libica, dichiarata dalla Libia nel dicembre 2017. Tutto ciò nonostante sia noto che la Libia non può essere considerata un luogo sicuro per lo sbarco di persone salvate in mare, come addirittura affermato anche dalle autorità libiche poche settimane fa. Da sottolineare poi il fatto che non solo l'Italia ha continuato a fornire supporto tecnico e logistico (in particolare, pattugliatori e motovedette), ma ha assunto un ruolo decisivo anche nel coordinamento delle operazioni di soccorso per conto delle autorità libiche nella loro stessa area di coordinamento.⁶

Se questa strategia ha raggiunto il suo obiettivo di ridurre drasticamente il numero di persone che arrivano in Europa attraverso la rotta del Mediterraneo centrale – così come il numero assoluto delle morti in mare, dato il crollo delle partenze – ha anche portato a drammatiche conseguenze umane. A

¹ https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/3859/about-eu-border-assistance-mission-libya-eubam_en

² EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended by one year, two new tasks added, 20 June 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20/fac-eunavfor-med-sophia/>

³ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>

⁵ <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya>

⁶ <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/12/revealed-the-great-european-refugee-scandal>

seguito dello sbarco in Libia, decine di migliaia di donne, uomini e bambini sono stati trasferiti in centri di detenzione nominalmente sotto il controllo del ministero dell'Interno libico, dove le persone sono state detenute arbitrariamente a tempo indeterminato, e dove alle condizioni disumane ed al sovraffollamento si sono aggiunti torture e altri maltrattamenti. Casi di pestaggi, violenza sessuale, sfruttamento, lavoro forzato, omicidi e morti in custodia dovute ad assistenza sanitaria inadeguata o mancanza di cibo, sono stati ampiamente documentati. Anche al di fuori dei centri di detenzione, rifugiati e migranti sono costantemente esposti al rischio di cadere vittime di rapimenti, rapine, tratta e sfruttamento.⁷

La già disastrosa situazione umanitaria è stata aggravata, nelle ultime settimane, da una nuova escalation del conflitto armato a Tripoli e dalla diffusione del Covid-19. Tutte le parti del conflitto, in particolare il GNA e il Libyan National Army (LNA), hanno commesso gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. Attacchi indiscriminati hanno comportato morti tra i civili, inclusi decine di rifugiati e migranti rimasti uccisi nel bombardamento del centro di detenzione di Tajoura, vicino a Tripoli, nel luglio 2019.⁸ Il rischio di un'escalation del conflitto in Libia, a causa della fragile situazione politica, avrebbe dovuto essere previsto dai leader dell'UE. Molti altri rischi erano certamente ben noti al momento in cui si progettava la strategia di cooperazione con la Libia. In particolare, le sistematiche violazioni dei diritti umani nei centri di detenzione – gli stessi centri in cui le autorità libiche detengono persone che, con il supporto dell'UE, vengono intercettate in mare – sono state ampiamente documentate per diversi anni, tra gli altri da agenzie delle Nazioni Unite che hanno anche tentato di rispondere a questi rischi attraverso pratiche di *due diligence* sul rispetto dei diritti umani e l'adozione di misure restrittive sui loro programmi.⁹

Seppure pienamente coscienti degli orribili abusi sofferti dai rifugiati e migranti che vengono portati in Libia, le istituzioni dell'UE hanno attuato la strategia sopra descritta per gli ultimi quattro anni. L'Unione ha così contribuito allo sbarco in Libia e al trasferimento nei centri di detenzione di decine di migliaia di donne, uomini e bambini. Per di più, se si prende in considerazione la decisione del 2012 della Corte europea dei diritti umani nel caso *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* – che aveva stabilito che i respingimenti in mare verso la Libia violavano la Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) – è evidente che questa strategia è stata progettata per aggirare le responsabilità rispetto al diritto internazionale e dell'Unione, in diversi modi.¹⁰

In primo luogo, il focus sul potenziamento delle capacità della LCGPS è volto ad assicurare che le persone vengano intercettate in mare e conseguentemente fatte sbarcare in Libia da attori non-europei, dato che sia il diritto dell'UE che il diritto internazionale proibiscono il trasferimento di chiunque verso un paese dove i suoi diritti e libertà sono posti a serio rischio. In secondo luogo, le istituzioni dell'UE hanno cercato di minimizzare il loro coinvolgimento diretto nei gravi abusi a cui hanno contribuito, finanziando progetti realizzati principalmente da stati membri. Infine, le istituzioni europee hanno utilizzato l'EUTFA per il finanziamento di programmi di rafforzamento del controllo della frontiera marittima e meridionale libica, come l'IBM. Tale fondo permette infatti di utilizzare le risorse provenienti da altri fondi, quali quello per lo sviluppo, senza efficaci strumenti di supervisione e con ridotti livelli di trasparenza, escludendo in definitiva la possibilità di verificare e sollevare le responsabilità dei decisori per il dannoso contributo apportato da tali azioni.

⁷ UN, *Report of the Secretary-General António Guterres on the United Nations Support Mission in Libya*, 15 January 2020, https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_to_sc_15_january_2020_eng.pdf

Amnesty International, *Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants*, December 2017, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/>

Human Rights Watch, *No Escape from Hell: EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya*, January 2019, <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya>

⁸ Amnesty International, *Libya's relentless militia war: Civilians harmed in the battle for Tripoli, April-August 2019*, October 2019, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/1201/2019/en/>

⁹ Si vedano, tra gli altri:

UN Support Mission in Libya and Office of the UN High Commissioner for Human Rights, *"Desperate and Dangerous": Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 20 December 2018, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf> e *"Detained and dehumanised": Report on human rights abuses against migrants in Libya*, 13 December 2016, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf

UNHCR, *Position on returns to Libya (Update II)*, September 2018, <https://www.refworld.org/pdfid/5b8d02314.pdf> and *Position on returns to Libya (Update I)*, October 2015, <https://www.refworld.org/docid/561cd8804.html>

¹⁰ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>

L'esposto alla Corte dei Conti Europea

Il 27 aprile 2020, GLAN, ASGI e ARCI hanno presentato un esposto alla Corte dei Conti Europea, l'organo dell'UE responsabile per il controllo dell'uso e della gestione delle finanze dell'Unione.

L'esposto è stato elaborato a partire dalla expert opinion redatta da esperti del mondo accademico in diritto finanziario dell'UE e sviluppo, Prof. Dr. Phillip Dann e Dr. Michael Riegner dell'Università Humboldt di Berlino e Lena Zagst dell'Università di Amburgo, pubblicata assieme all'esposto.

Dopo quasi un anno di tentativi di ottenere informazioni da varie istituzioni dell'UE sull'uso dei fondi dell'Unione, in particolare relativamente al progetto IBM attuato in Libia dal ministero dell'interno italiano, l'esposto evidenzia la mancanza totale di trasparenza e individua i profili di illegittimità che si sono verificati nell'utilizzo dei fondi comunitari per perseguire gli obiettivi in materia migratoria, in violazione delle norme che regolano il budget dell'UE e le conseguenze che derivano in caso di mancanza di trasparenza.

L'esposto invita la Corte ad avviare un *audit* sul programma IBM per l'uso improprio dei fondi dell'UE e per il suo dannoso impatto per i diritti umani. Basandosi sulla normativa finanziaria dell'Unione, l'esposto sostiene l'illegittimità del programma IBM a causa dell'incoerenza dei suoi obiettivi con gli obiettivi di finanziamento concessi per i fondi allo sviluppo e altri fondi sotto l'EUTFA. Nello specifico, l'uso dei fondi dell'Unione nel programma IBM contrasta con l'obbligo di aderire ai requisiti legali per l'uso di tali fondi, volti ad assicurare che l'utilizzo rispetti il principio "do no harm", e che sia conforme alla normativa dell'Unione sui principi di buona gestione finanziaria di efficacia, efficienza e trasparenza. Le argomentazioni sono basate sull'opinione legale degli esperti, allegata all'esposto, e supportate da informazioni specifiche sul programma IBM ottenute a seguito di ricerche e analisi portate avanti dalle tre organizzazioni.

L'esposto sostiene che la Commissione europea ha mancato di rispettare i suoi obblighi, previsti dal diritto dell'Unione, di assicurare che l'Unione non incoraggi o contribuisca a gravi violazioni dei diritti umani. In particolare, l'esposto afferma che può essere delineata una responsabilità dell'Unione Europea laddove siano finanziate forniture di strumentazione logistica e tecnica idonee a favorire condotte illecite, quali respingimenti verso e contenimento in Libia di persone a rischio di subire violazioni dei propri diritti umani.

L'esposto è al momento unico nel suo genere, dal momento che rileva nello specifico le responsabilità delle istituzioni dell'Unione coinvolte nella gestione dei fondi di tali programmi, collegando il finanziamento che tali istituzioni attuano con gli obblighi sui diritti umani a cui sono sottoposte. Soprattutto, si inserisce nel più ampio contesto di diversi contenziosi presentati in precedenza, e altri ancora in corso, in foro domestico e regionali e organismi internazionali, inclusa la Corte europea dei diritti umani e il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite.

L'impatto sui diritti umani del fondo è particolarmente grave a causa del fatto che il programma IBM – ora nella sua seconda fase, che è previsto termini nel 2021 – è stato attuato senza alcuna condizionalità o restrizione rispetto all'uso dei fondi ed ai controlli sulle attività finanziate, e senza alcuna verifica o monitoraggio sull'impatto del programma sui diritti umani. Il diritto dell'Unione e il diritto internazionale, sostiene il ricorso, richiedono che l'UE e i suoi stati membri rendano l'attuazione del programma condizionale alla chiusura dei centri di detenzione e all'adozione ed applicazione di norme che garantiscano il diritto d'asilo da parte delle autorità libiche, insieme ad altre misure concrete e verificabili. Il programma dovrebbe anche fornire un solido ed efficace meccanismo di controllo che, nel caso in cui le condizioni non vengano rispettate, sia in grado di innescare la sospensione del programma stesso.

Non c'è alcun dubbio che le istituzioni dell'UE siano da lungo tempo consapevoli dei rischi insiti nella cooperazione con le autorità libiche sul controllo e la gestione dei confini. Una recente inchiesta del *The Guardian* ha rivelato come all'inizio del 2019 il Direttore generale di Frontex, Fabrice Leggeri, abbia scritto a Paraskevi Michou, Direttrice generale per la Migrazione e gli affari interni presso la Commissione europea (DG HOME), delineando potenziali problemi relativi alla condivisione di informazioni sulla posizione delle barche in pericolo con le autorità libiche, e sottolineando come "la Commissione e in generale le istituzioni potrebbero ricevere domande, di natura politica, come

conseguenza degli scambi di informazioni a livello operativo nel contesto di operazioni SAR”.¹¹ Infatti, dubbi sulla legittimità della cooperazione sono stati precedentemente sollevati, e non solo da membri della società civile. Già a marzo 2017, un rapporto della *UK Independent Commission for Aid Impact* aveva notato che gli sforzi del Regno Unito e dell’UE per rafforzare la capacità della LCGPS erano finalizzati ad aumentare le possibilità che rifugiati e migranti venissero intercettati dalla LCGPS per poi essere tenuti in detenzione. L’Organismo, che riferisce direttamente al Parlamento del Regno Unito, ha espresso la preoccupazione che il programma riporti i migranti in un sistema che comporta detenzione indiscriminata e indefinita e che nega ai rifugiati il loro diritto all’asilo, e ha concluso che il rischio che gli aiuti del Regno Unito causino accidentalmente danni ai migranti vulnerabili, o impediscano ai rifugiati di raggiungere un luogo sicuro, è stato inadeguatamente valutato.¹² In seguito, sia l’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani che il Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa hanno espresso gravi preoccupazioni sulle conseguenze della cooperazione europea con la Libia sul controllo delle frontiere.¹³

Nel 2018, la Corte dei Conti dell’UE ha aperto un primo *audit* generale sul EUTFa che ha portato alla pubblicazione del Rapporto speciale “*European Union Emergency Trust Fund for Africa: Flexible but lacking focus*”.¹⁴ Nelle conclusioni, la Corte sostiene che gli obiettivi generali del fondo sono troppo ampi per guidare l’azione efficacemente e misurare l’impatto; che la Commissione non aveva analizzato in maniera completa i bisogni né i mezzi a disposizione per affrontarli; che la selezione dei progetti era stata veloce ma non pienamente coerente e chiara; e che, mentre i progetti erano entrati in fase di realizzazione, il loro monitoraggio era ancora deficitario. Tra altre debolezze, il report sottolinea la mancanza di uno specifico quadro per la valutazione del rischio, o – in caso di progetti per il Nord Africa – di alcun criterio documentato per la selezione delle proposte di progetto. Il finanziamento del programma IBM rivela che queste preoccupazioni si sono ora materializzate.

La “*action fiche*” per la Fase 1 del programma IBM – cioè il documento che riassume gli obiettivi, il piano d’azione e le attività – riconosce che “in base all’attuale legislazione libica, una volta soccorsi, i migranti irregolari generalmente finiscono in centri di detenzione, cosa che genera preoccupazione a livello internazionale.”¹⁵ La *action fiche* per la Fase 2 del programma torna su questo punto: “il trattamento dei migranti nei centri di detenzione libici solleva grande preoccupazione, a causa della scarsità di cibo, delle condizioni di igiene aberranti e di una situazione generale di totale disperazione. Ugualmente importante è l’assenza di un chiaro e verificabile sistema che garantisca lo stato di diritto in linea con gli standard internazionali di tutela dei diritti umani. I migranti nei centri di detenzione spesso non hanno accesso a procedure legali e non possono tutelarsi contro abusi di potere. Tale situazione ha comportato critiche degli attuali programmi finanziati dall’UE in Libia e ha influenzato la programmazione delle azioni previste”.¹⁶

Nonostante questi riferimenti ai diritti umani e al diritto internazionale, il programma non ha fornito alcuna misura adeguata per rispondere al ruolo di questi finanziamenti nel contribuire alla tragica situazione dei rifugiati e dei migranti intrappolati in Libia. Altre misure apparentemente adottate per mitigare l’impatto sui diritti umani del programma, come formazioni o iniziative politiche, dipendono dalla buona volontà delle autorità libiche, se non sono puramente simboliche. Mentre ufficiali dell’UE esprimono preoccupazioni che il perdurare degli abusi sui rifugiati e migranti in Libia possa “danneggiare ulteriormente la narrativa e la reputazione dell’Unione”, il rischio che la cooperazione effettivamente faciliti gli abusi non viene considerato nella breve analisi sui rischi fornita nella *action fiche* della Fase 2. Da notare che il monitoraggio sull’impatto è in gran parte affidato al ministero

¹¹ <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/12/revealed-the-great-european-refugee-scandal>

¹² Independent Commission for Aid Impact, *The UK’s aid response to irregular migration in the central Mediterranean*, 10 March 2017, www.icaei-independent.gov.uk/report/uks-aid-response-irregular-migration-central-mediterranean/

¹³ Si vedano, tra gli altri: OHCHR, *UN human rights chief: Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity*, November 2017, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22393> e CoE Commissioner for Human Rights, *Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*, June 2019, <https://rm.coe.int/lives-saved-rights-protected-bridging-the-protection-gap-for-refugees-/168094eb87>

¹⁴ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_EN.pdf

¹⁵ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya/support-integrated-border-and-migration-management-libya-first-phase_en

¹⁶ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya/support-integrated-border-and-migration-management-libya-second-phase_en

dell'Interno italiano, che è anche incaricato di attuare molte delle attività pianificate e ha ripetutamente rifiutato di fornire informazioni o di rispondere puntualmente rispetto alle preoccupazioni sollevate.

Considerato che il programma IBM è previsto continuare fino alla fine del 2021, appare urgente reconsiderarlo, così come rivalutare le implicazioni della più ampia strategia adottata dall'UE e dagli stati membri per fermare gli attraversamenti irregolari nel Mediterraneo centrale. Le violazioni dei diritti umani devono essere fermate – e vi deve essere posto rimedio – anziché incoraggiate e rese possibili. In un momento in cui rifugiati e migranti intrappolati in Libia, a seguito delle decisioni e dei progetti dell'Unione, sono esposti non solo a gravi abusi ma anche al rischio crescente a seguito dell'intensificazione del conflitto e dalla diffusione dell'epidemia, l'Europa dovrebbe assicurare l'*accountability* delle sue stesse istituzioni, e che ogni programma di cooperazione sulla migrazione sia concepito, anche nella sua dimensione finanziaria, in linea con gli obblighi internazionali.