



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

Scuola di
Economia e Management

Corso di Laurea in Sviluppo
Economico Cooperazione
Internazionale socio-sanitaria e
Gestione dei conflitti

L'intervento Umanitario in contesti d'emergenza

Relatore

Mario Biggeri

Candidato

Gennaro Giudetti

Anno accademico 2022/2023

INDICE

INTRODUZIONE..... pag. 4

CAPITOLO 1

L'INTERVENTO UMANITARIO E LE ONG: ASPETTI GENERALI

1. Intervento umanitario in contesti di emergenza.....pag. 7

2. L'intervento umanitario nel diritto internazionale.....pag. 10

 a) tutela e diritti umani.....pag. 11

 b) diritti e doveri di assistenza.....pag. 12

 c) base giuridica e quadro normativopag. 14

3. Le organizzazioni internazionali e le ONG: chi sono e come operano pag. 15

 a) le Nazioni Unite: aspetti generali e suoi obiettivi.....pag. 15

 b) l'azione operante delle ONG nel campo degli aiuti umanitari e di protezione umanitaria.....pag. 17

4. La cooperazione internazionale allo sviluppo: obiettivi e scopi.....pag. 19

CAPITOLO 2

PRIMO CASO: INTERVENTO UMANITARIO DELLE ONG NELLA RICERCA E SALVATAGGIO DEI MIGRANTI NEL MAR MEDITERRANEO

1. Le rotte che attraversano il Mediterraneo.....pag. 25

2. La suddivisione delle aree marittime.....pag. 26

3. Obblighi e assistenza in mare.....pag. 30

4. Il principio di non refoulement.....pag. 33

5. La manovra italiana: Mare Nostrum e le conseguenze.....	pag. 34
6. La criminalizzazione delle ONG da parte dello Stato italiano.....	pag. 35
7. Il caso Iuventa.....	pag. 38
8. Il caso Open Arms.....	pag. 39
9. Oggi, il decreto Cutro.....	pag. 40
10. Perché ho lavorato sulle navi umanitarie delle ONG e la mia esperienza personale, il naufragio del 6 novembre 2017.....	pag. 41

CAPITOLO 3

SECONDO CASO: INTERVENTO UMANITARIO DELLE ONG IN LIBANO NELLA RISPOSTA ALLA CRISI SIRIANA

1. Contesto generale della situazione in Libano dei profughi siriani.....	pag. 45
2. Focus sulla risposta umanitaria delle ONG nell'emergenza dei profughi siriani in libano.....	pag. 53
3. Corridoi umanitari come alternativa legale e sicura: definizione.....	pag. 66
4. Esperienza personale dell'intervento umanitario con "Operazione Colomba" nei campi profughi siriani e la creazione dei corridoi umanitari.....	pag.72

CONCLUSIONI.....pag. 75

BIBLIOGRAFIA.....pag. 79

SITOGRAFIA.....pag. 82

RINGRAZIAMENTI.....pag. 86

INTRODUZIONE

La risposta umanitaria alle emergenze rappresenta una sfida cruciale per la comunità internazionale. In contesti caratterizzati da crisi complesse e durature, come conflitti armati, catastrofi naturali o instabilità politica, è fondamentale coordinare gli sforzi degli attori umanitari, comprese le organizzazioni non governative (ONG), per fornire assistenza e protezione alle popolazioni colpite.

Questa tesi si concentra sull'intervento umanitario in situazioni di emergenza e sul ruolo delle ONG nel promuovere la cooperazione internazionale per affrontare le sfide umanitarie.

Per trattare questi temi, si prenderanno come casi studio due crisi umanitarie: le crisi migratorie nel Mar Mediterraneo e in Libano, nel contesto della crisi siriana. Entrambi gli scenari presentano sfide complesse e uniche che richiedono una comprensione approfondita. Nel Mar Mediterraneo, le organizzazioni non governative (ONG) si trovano ad affrontare la crisi migratoria e le operazioni di soccorso e salvataggio delle persone che cercano di attraversare il mare in cerca di sicurezza e opportunità. D'altra parte, in Siria, le ONG sono coinvolte nella risposta umanitaria a un conflitto di lunga durata, che ha causato milioni di sfollati interni e rifugiati.

La presente tesi si propone di esplorare le dinamiche complesse che caratterizzano la questione dei migranti in questi due contesti specifici. L'obiettivo principale è quello di comprendere le sfide, le opportunità e le implicazioni etiche che derivano dalle attività delle ONG.

La scelta di concentrarsi sulle ONG umanitarie nasce dalla loro costante presenza e rilevanza nell'affrontare le emergenze umanitarie, anche nei due contesti specifici qui affrontati. Queste organizzazioni svolgono un ruolo fondamentale offrendo ai migranti, sfollati e rifugiati assistenza medica, cibo, alloggio temporaneo e supporto psicologico. Tuttavia, le attività delle ONG umanitarie sono spesso oggetto di controversie e critiche, con accuse di favorire l'immigrazione irregolare o addirittura di collaborare con i trafficanti di esseri umani.

La tesi si propone di affrontare queste tematiche complesse attraverso un approccio multidisciplinare, che integra elementi di diritto internazionale, studi migratori, etica umanitaria

e scienze sociali. Saranno esaminate le norme e i trattati internazionali che regolano la protezione dei diritti dei migranti, così come le politiche adottate dai paesi del Mediterraneo e dell'Unione Europea per gestire la questione migratoria. Inoltre, saranno analizzati i fattori che influenzano le decisioni delle ONG umanitarie di intervenire nel soccorso dei migranti e le sfide pratiche che devono affrontare sul campo.

Per inquadrare al meglio il contesto operativo, nel primo capitolo, verranno esaminati gli aspetti generali dell'intervento umanitario e il ruolo delle organizzazioni non governative (ONG). Saranno esplorate le dinamiche dell'intervento umanitario in contesti di emergenza, con particolare attenzione al quadro normativo internazionale che protegge i diritti umani e stabilisce i doveri di assistenza. Saranno inoltre analizzate le organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite, e il loro ruolo nell'azione umanitaria, nonché il funzionamento e le modalità operative delle ONG nel campo degli aiuti umanitari e di protezione umanitaria. Infine, sarà esaminata la cooperazione internazionale allo sviluppo e i suoi obiettivi.

Sarà dedicata particolare attenzione ai risultati ottenuti mediante l'implementazione di due diverse strategie di risposta alle crisi umanitarie prese in esame. Da un lato, si analizzeranno i risultati derivanti dall'adozione dei corridoi umanitari nella risposta alla crisi siriana in Libano. Dall'altro lato, si esamineranno le attività di ricerca e soccorso dei migranti nel contesto del Mar Mediterraneo.

Il secondo capitolo quindi si concentrerà sull'intervento umanitario delle ONG nella ricerca e salvataggio dei migranti nel Mar Mediterraneo. Saranno analizzate le rotte migratorie, la suddivisione delle aree marittime e gli obblighi di assistenza in mare. Sarà dato particolare risalto al principio di *non refoulement* e alle sue implicazioni per l'azione delle ONG. Verranno esaminati i casi dell'operazione *Mare Nostrum* e le conseguenze della sua interruzione, nonché la criminalizzazione delle ONG. Saranno inoltre presentati casi specifici come quello della nave *Iuventa* e *Open Arms*, e sarà affrontato il c.d. *decreto Cutro*. Infine, sarà raccontata una mia esperienza personale sulle navi umanitarie delle ONG e il naufragio del 6 novembre 2017.

Di contro, il terzo capitolo esaminerà l'intervento umanitario delle ONG in Libano come risposta alla crisi siriana. Sarà fornito un contesto generale della situazione dei profughi siriani in Libano e si approfondirà l'azione delle ONG nella risposta umanitaria. Saranno esplorati i

corridoi umanitari come alternativa legale e sicura per i rifugiati e sarà raccontata una mia esperienza personale dell'intervento umanitario con l'organizzazione "Operazione Colomba".

La metodologia di ricerca sarà principalmente di tipo qualitativo, attraverso l'analisi di documenti, rapporti e studi di caso, nonché estratti di interviste a esperti del settore. Sarà inoltre condotta una revisione della letteratura accademica e delle fonti ufficiali per ottenere una panoramica completa delle dinamiche in gioco.

Attraverso questa ricerca, si mira a fornire un contributo significativo al dibattito accademico e politico sul ruolo delle ONG e degli interventi umanitari, nella speranza che i risultati ottenuti possano informare e guidare politiche e azioni future per affrontare queste sfide globali in maniera più efficace.

CAPITOLO 1

L'INTERVENTO UMANITARIO E LE ONG: ASPETTI GENERALI

1.1 Intervento umanitario in contesti di emergenza

Uno stato di emergenza umanitaria identifica una situazione nella quale la popolazione è colpita da un evento straordinario, spesso inatteso, imputabile a fattori naturali o umani, che ne pongono a repentaglio la vita stessa.

Un conflitto armato, un maremoto, un terremoto, un'epidemia, sono solo alcuni esempi.

Un'emergenza umanitaria è più probabile, o quantomeno produce effetti maggiori, in situazioni di povertà e sottosviluppo, laddove le capacità di risposta sono limitate e le politiche di prevenzione inesistenti.

In ogni caso, a prescindere dalle cause che determinano uno stato di emergenza (naturali, antropiche, tecnologiche) gli effetti di quest'ultimo saranno tanto maggiori quanto più debole è la capacità di risposta della porzione di popolazione colpita: carenza di risorse, mancanza di prevenzione, inefficienza istituzionale.

Allo stesso tempo, la portata di un evento avverso può essere tale da annullare i progressi compiuti da alcune comunità frenandone i processi di sviluppo.

Non è quindi l'evento avverso in sé a determinare uno stato di emergenza ma il contesto all'interno del quale l'evento stesso si manifesta.

Da qui l'importanza di una cultura di prevenzione e analisi del territorio, che sta alla base di numerosi interventi umanitari. Nell'ultimo ventennio, le ong e le organizzazioni internazionali si sono sempre più specializzate in interventi in risposta a situazioni di crisi, operando a sostegno delle popolazioni colpite, mediante attività finalizzate a fronteggiare bisogni di prima necessità, come acqua, cibo, medicinali, rifugi ecc.

Alla base di qualsivoglia intervento umanitario in un contesto di crisi, esiste un inalienabile diritto umano a ricevere un'assistenza degna ad alleviare la sofferenza e a garantire protezione. Si tratta di un principio garantito anche dalla Convenzione di Ginevra e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, nelle quali si formalizza il dovere degli Stati e delle parti in guerra a fornire assistenza e protezione alla popolazione civile colpita da un conflitto armato, nonché a permettere alle organizzazioni umanitarie d'intervenire. Tale principio si può estendere alle crisi dovute a cause diverse dalla guerra, in una sorta di generale diritto all'aiuto.

L'Italia può considerarsi il luogo di nascita della moderna azione umanitaria.

Fu infatti a Solferino nei pressi di Mantova, che Henry Dunant formulò nel 1859 le prime idee che portarono alla definizione dei principi ancora oggi alla base dell'azione umanitaria. A conferma del valore che l'Italia riconosce a tale azione è anche il fatto che il Governo Italiano è sottoscrittore e promotore delle maggiori convenzioni internazionali in materia. In particolare, si ricordano: la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 e i trattati ad essa legati; le Convenzioni di Ginevra del 1949 sul diritto umanitario e i loro protocolli addizionali; la Convenzione di Ginevra del 1951 sui diritti del rifugiato; la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'infanzia del 1989.

A livello europeo tale tradizione è stata riaffermata con l'adozione del Consensus Europeo sull'Azione Umanitaria nel 2007.

Infine, l'Italia è parte della Good Humanitarian Donorship Initiative.

Proprio per essere fedele a tali impegni internazionali l'Italia intende sviluppare la propria azione umanitaria nel pieno rispetto dei quattro principi cardine dell'aiuto umanitario, ovvero¹

- ❖ **Umanità** – L'aiuto umanitario nasce dall'esigenza primaria di portare assistenza senza discriminazione ai feriti sul campo di battaglia e alle vittime dei disastri naturali, di prevenire ed alleviare la sofferenza umana ovunque si verifichi. Il suo obiettivo è quello di proteggere la vita e la salute, ed assicurare il rispetto per l'essere umano. Esso promuove mutua comprensione, amicizia e cooperazione e la pace tra i popoli.
- ❖ **Neutralità** – Al fine di assicurarsi la fiducia di tutte le parti coinvolte chi svolge l'azione umanitaria non deve prendere posizione nel corso delle ostilità, o prendere parte in alcun caso a controversie di natura politica, razziale, religiosa o ideologica. Tale astensione è limitata esclusivamente dall'esigenza di denunciare il mancato rispetto del diritto umanitario
- ❖ **Imparzialità** – L'aiuto umanitario non fa alcuna discriminazione sulla base della nazionalità, della razza, delle credenze religiose e di classe, o dell'opinione politica. Il suo obiettivo è esclusivamente quello di alleviare le sofferenze dando priorità a coloro i quali soffrono condizioni di maggiore privazione
- ❖ **Indipendenza** – L'aiuto umanitario è per sua stessa natura indipendente, ovvero svincolato da condizionamenti politici, economici, militari o di altra natura

La definizione di azione umanitaria deriva proprio dalla valutazione ed interpretazione dei principi sopra enunciati, e può riassumersi come segue: “Possono correttamente qualificarsi come umanitari quegli aiuti internazionali finalizzati esclusivamente a salvaguardare la vita e

¹ 3 Come delineati dalla Croce Rossa Internazionale (www.ICRC.org)

la dignità umana, nonché ad alleviare le sofferenze nel corso di un'emergenza e nel periodo immediatamente successivo ad essa.

Per essere considerata come umanitaria tale assistenza deve inoltre rispondere ai principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità ed indipendenza”²

L'azione umanitaria, dunque, include la protezione delle popolazioni civili e di coloro che abbiano abbandonato le ostilità, la fornitura di cibo, acqua, rifugi, servizi medico-sanitari e altri beni essenziali a beneficio delle popolazioni colpite, per assicurare risposte immediate ai bisogni primari e facilitarne il ritorno alla normalità. I suoi obiettivi sono di salvare vite umane, alleviare la sofferenza e mantenere la dignità umana nel corso e successivamente al verificarsi di crisi causate dall'uomo e di disastri naturali, di prevenire tali crisi e di rafforzare la preparazione ad esse.

L'Italia riconosce, anche nel rispetto dell'art. 49 del Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario³, il ruolo cruciale svolto dalle Organizzazioni internazionali, in particolare le agenzie umanitarie appartenenti alle Nazioni Unite e il Comitato Internazionale della Croce Rossa, quali attori principali del settore umanitario, in grado di coordinare ed attuare l'aiuto umanitario internazionale, preservando al contempo il rispetto dei suoi principi anche agli occhi delle popolazioni locali. Riconosce inoltre il ruolo privilegiato delle organizzazioni della società civile, in particolare le Organizzazioni Non Governative, che costituiscono uno strumento indispensabile per una capillare ed efficace azione umanitaria anche nei contesti più difficili.

² Cfr. Definizione OCSE-DAC di assistenza umanitaria

³ L'Art.49 del Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario recita: “L'ONU e le sue agenzie di soccorso sono al centro del sistema umanitario internazionale per il ruolo di normatore, coordinatore nonché principale esecutore dell'aiuto umanitario che svolgono. Analogamente il Comitato internazionale della Croce Rossa ha un mandato speciale basato sui trattati internazionali ed è in molti contesti, in particolare nelle situazioni di conflitto, uno dei pochi partner, talvolta l'unico, a disporre di accesso per offrire protezione e prestare assistenza umanitaria. Le società nazionali della Croce rossa e della Mezzaluna rossa, sostenute dalla Federazione internazionale delle società della Croce rossa e della Mezzaluna rossa, sono profondamente inserite nelle comunità locali e sono spesso nella posizione migliore per dare una risposta immediata alle catastrofi naturali. Le organizzazioni non governative (ONG) sono fondamentali per la risposta umanitaria in quanto erogano la maggior parte dell'aiuto umanitario internazionale grazie a flessibilità e presenza sul campo abbinate spesso a un alto livello di specializzazione. Sono inoltre un'espressione diretta di cittadinanza attiva al servizio della causa umanitaria”.

1.2 L'intervento umanitario nel diritto internazionale

“L'aiuto umanitario è attuato secondo i principi del diritto internazionale in materia, in particolare quelli di imparzialità, neutralità e non discriminazione, e mira a fornire assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni di Paesi in via di sviluppo, vittime di catastrofi”⁴.

Come osserva l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, “il diritto internazionale dei diritti umani garantisce gli individui e i gruppi contro le azioni che interferiscono contro le libertà fondamentali e la dignità umana”⁵

Ognuno gode di tali diritti in quanto essere umano, ed essi conferiscono ad ogni persona garanzie giuridiche, sociali e politiche per poter vivere una vita di dignità e libertà.

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948), assieme ai due Patti sui Diritti Civili e Politici e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966) costituiscono la Carta Internazionale dei Diritti Umani (*International Bill of Rights*).

Attorno a questa normativa generale sono state approvate una serie di convenzioni per proteggere i diritti di specifici gruppi vulnerabili (donne, bambini, rifugiati, ecc.) o per prevenire determinate violazioni (tortura, discriminazione razziale, genocidio, ecc.)

I trattati che costituiscono il corpo centrale del codice internazionale dei diritti umani sono i seguenti:

- ❖ Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici, 1966, con due Protocolli opzionali (denunce individuali e pena di morte)
- ❖ Patto internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, 1966.
- ❖ Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione Razziale, 1965
- ❖ Convenzione sull'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione contro le Donne, 1979
- ❖ Convenzione contro la Tortura e altri Trattamenti Crudeli, Disumani o Degradanti, 1984.
- ❖ Convenzione sui Diritti dell'infanzia, 1989, con due Protocolli opzionali (bambini in conflitti armati; traffico di bambini, prostituzione e pornografia infantile).

Occorre ricordare altri trattati di importanza fondamentale, come: la Convenzione per la prevenzione e punizione del crimine di genocidio (1948), la Convenzione relativa allo status di rifugiati (1951), la Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti (1992).

⁴ (L. 125/2014 art. 1)

⁵ Office of the High Commissioner for Human Rights (2006), “Frequently Asked Questions on a Human Rights Based Approach to Development Cooperation”, Human Rights: a Basic Handbook for UN Staff, www.ohchr.org/documents/publications/hrhandbooken.pdf

Sul piano regionale o continentale ricordiamo: la Convenzione Europea sui Diritti e le Libertà Fondamentali (1950); la Convenzione Interamericana sui Diritti e le Libertà Fondamentali (1969); la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli (1981).

Esistono anche fonti pre-normative, che riguardano diritti in attesa di acquisire lo status di norme giuridiche.

Inoltre, oggi si ritiene che le norme sui diritti umani siano esigibili (*enforceable*) nei confronti di attori non statali, o almeno rendano i governi responsabili di prevenire certi abusi da parte di individui e attori non statali (gruppi di opposizione armata, imprese transnazionali, istituzioni finanziarie internazionali e individui che perpetuano violenza domestica)⁶

a) Tutela e diritti umani

Il termine “diritti umani” comprende sia i diritti tradizionalmente definiti dai principali documenti internazionali (dichiarazioni e convenzioni), sia il diritto internazionale umanitario, sia i nuovi diritti che si sono affermati nel tempo.

I diritti umani così concepiti sono caratterizzati da alcune dimensioni fondamentali:

- ❖ *Universalità*: i diritti umani appartengono a tutte le persone e tutte le persone godono delle stesse condizioni rispetto a questi diritti. La violazione del diritto di una persona ha la stessa importanza rispetto alla violazione del diritto di un'altra; non vi sono differenze rispetto a genere, gruppo etnico, nazionalità, religione, opinioni politiche, origine nazionale o sociale, ecc. I diritti umani si basano sulla dignità inerente di ogni persona in ogni luogo: la dignità non si negozia e non si vende, è la stessa in tutti i tempi e in tutti i luoghi, non dipende dalle particolarità culturali. Come stabilisce l'art.1 della Dichiarazione Universale: tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in dignità e diritti.
- ❖ *Inalienabilità*: i diritti umani non possono essere sottratti da altre persone, nessuno può rinunciarvi volontariamente.
- ❖ *Indivisibilità*: in primo luogo non vi è gerarchia fra diversi tipi di diritto. I diritti civili, politici, economici, sociali e culturali sono ugualmente necessari per una vita con dignità. In secondo luogo, non è possibile sopprimere alcuni diritti per promuoverne altri. I diritti sociali, economici e culturali non possono essere soppressi per promuovere diritti civili e politici e viceversa. I diritti non possono essere posti in ordine gerarchico, visti in forma isolata o selezionati in base a criteri arbitrari.

⁶ Biggeri M. e Canitano G. (2010) *Temî avanzati di economia politica della cooperazione internazionale allo sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

- ❖ *Interdipendenza*: ogni diritto contribuisce alla realizzazione della dignità della persona umana nelle sue varie dimensioni (fisica, psichica, spirituale). La realizzazione di un diritto molto spesso dipende interamente o in parte dalla realizzazione di altri diritti.⁷

La dottrina e la giurisprudenza internazionale tendono a distinguere tre tipologie di diritti: i diritti civili e politici; i diritti economici, sociali e culturali; i diritti collettivi⁸

b) Diritti e doveri di assistenza

Il problema inerente alla liceità dell'intervento umanitario in assenza del consenso del Sovrano si inserisce nel più vasto ambito riguardante le modalità con cui la comunità internazionale affronta le situazioni di grave emergenza umanitaria. Esse sono delle più varie: catastrofi naturali e tecnologiche, epidemie, carestie, conflitti armati.

In tutte queste ipotesi, il dovere di assistenza umanitaria grava, in primo luogo, sullo Stato nel cui territorio tale situazione di emergenza si è verificata. Idealmente, questo Stato dovrà fornire direttamente l'assistenza necessaria a tutte le persone che si trovano sotto la sua giurisdizione.

Questo ruolo prioritario assegnato al sovrano territoriale è ampiamente riconosciuto dal diritto internazionale generale, dal sistema convenzionale di Ginevra del 1949, da stipulazioni di accordi speciali⁹, e da alcune risoluzioni approvate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁰ che si occupano dell'assistenza umanitaria in situazioni di emergenza¹¹.

Il suo fondamento giuridico deriva da una nozione relativa di sovranità.

Gli Stati sovrani, infatti, non hanno solo dei diritti, ma anche dei doveri e degli obblighi giuridici derivanti dalla sovranità medesima. Nella società internazionale contemporanea il numero e la precisa indicazione degli obblighi che si impongono agli Stati si sono notevolmente accresciuti negli ultimi anni in relazione al progressivo sviluppo del diritto internazionale.

La sovranità non è più un potere incondizionato e assoluto, ma funzionale e relativo.

Poiché nel diritto internazionale contemporaneo gli Stati sovrani hanno un obbligo di rispettare la vita e la dignità della persona umana, secondo quanto proclamato dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, si può affermare che in una

⁷ Preti A. (2010), "La relazione fra diritti umani e sviluppo umano nell'esperienza concreta di cooperazione in paesi di conflitto", in Biggeri M., Canitano G. (a cura di) *Temi avanzati di economia e politica della cooperazione internazionale allo sviluppo*, FrancoAngeli, Milano

⁸ Cassese A (2005), *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari e Papisca A. (1995), *Democrazia internazionale, via di pace*, FrancoAngeli, Milano

⁹ Si tratta degli accordi che sono stipulati in base all'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra e conclusi dalle parti in conflitto

¹⁰ Si tratta delle risoluzioni 43/131 dell'8 dicembre 1988, 45/100 del 14 dicembre 1990 e 46/182 del 19 dicembre 1991.

¹¹ LATTANZI F., *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Giappichelli, Torino, 1997., p. 6 e 7

situazione di necessità la mancata fornitura dei soccorsi comporta una minaccia alla vita. Ne deriva, quindi, l'obbligo dello Stato di fornire i necessari aiuti.

Anche nelle risoluzioni 43/131 e 45/100, adottate nel 1988 e nel 1990, l'Assemblea Generale ha confermato il principio della responsabilità primaria del Sovrano territoriale nell'assistenza umanitaria alle vittime di catastrofi naturali e di situazioni di urgenza del medesimo ordine, non accogliendo, tuttavia, nel testo finale la menzione, prevista nel progetto iniziale, di un diritto delle vittime a beneficiare effettivamente dell'assistenza umanitaria.

La successiva risoluzione 46/182 del 17 dicembre 1991 stabilisce, inoltre, che lo Stato deve farsi carico dell'iniziativa, dell'organizzazione, del coordinamento e della messa in opera dell'aiuto umanitario.¹²

Questo ruolo implica, conseguentemente, l'obbligo di permettere una assistenza umanitaria straniera.

Lo Stato sovrano non può rifiutare arbitrariamente l'offerta di invio di soccorsi sul proprio territorio proveniente da altri Stati, da organizzazioni internazionali e da organizzazioni non governative¹³.

Il godimento da parte della persona umana in quanto tale dei diritti fondamentali è ormai un interesse dell'intera comunità internazionale.

Il fondamento del diritto all'assistenza umanitaria come diritto della persona trova la sua fonte nell'art. 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, articolo che esprime il legame tra i diritti formulati astrattamente nella Dichiarazione e il diritto a che ogni individuo possa effettivamente goderne¹⁴.

Il sistema di protezione, per essere efficace, esige che gli Stati facciano tutto quello che è in loro potere per permetterne il rispetto universale.

Il diritto di iniziativa umanitaria riconosciuto agli Stati e alle organizzazioni internazionali incontra tuttavia dei limiti.

In primo luogo, è necessario, infatti, ottenere il consenso dello Stato sovrano o, nel caso di disintegrazione dell'autorità statale e di guerra civile, il consenso delle autorità locali competenti.

¹² Ris. 46/182 del 1991 ("Rafforzamento del coordinamento dell'assistenza delle Nazioni Unite nelle emergenze umanitarie") § 4:

" Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory. Hence, the affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination, and implementation of humanitarian assistance within its territory".

¹³ LATTANZI F., *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Giappichelli, Torino, 1997.

¹⁴ Art. 28 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo:

" Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droit et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet."

Simili prescrizioni sono rintracciabili nelle Convenzioni di Ginevra e nelle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea Generale.

In secondo luogo, è necessario che l'aiuto umanitario sia fornito secondo criteri di imparzialità. Concludendo, quindi, il dovere di assistenza umanitaria è attribuito in via principale allo Stato sovrano e in via sussidiaria anche agli altri membri della comunità internazionale.

In quest'ultima ipotesi, tuttavia, l'assistenza è limitata nel tempo, nello spazio, nell'oggetto ed è subordinata al consenso del Sovrano territoriale.

c) Base giuridica e quadro normativo

L'articolo 21 del trattato sull'Unione europea (TUE) stabilisce i principi per tutte le azioni esterne dell'Unione (l'articolo 21, paragrafo 2, lettera g), riguarda gli interventi umanitari).

L'articolo 214 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) costituisce la base giuridica per l'aiuto umanitario.

L'articolo 214, paragrafo 5, TFUE costituisce la base giuridica per l'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario.

Le disposizioni in merito all'erogazione dell'aiuto umanitario, compresi gli strumenti di finanziamento, sono definite nel regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio del 20 giugno 1996 (regolamento relativo all'aiuto umanitario).

Tale regolamento non è stato modificato al momento della revisione di altri strumenti in preparazione del quadro finanziario pluriennale 2007-2013.

Il quadro politico generale per l'assistenza umanitaria è delineato nel "consenso europeo sull'aiuto umanitario" (2007), firmato dalle tre principali istituzioni dell'UE (Commissione, Consiglio e Parlamento). Il consenso stabilisce la visione comune, gli obiettivi politici e i principi dell'UE su una serie di argomenti, tra cui la cooperazione umanitaria internazionale, i principi del buon donatore, la riduzione del rischio e la preparazione, la protezione civile e le relazioni civili-militari. Il consenso riconferma altresì i quattro principi umanitari: umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza. Il testo prevede un approccio più coordinato e coerente alla fornitura degli aiuti, che colleghi gli aiuti umanitari agli aiuti allo sviluppo onde consentire all'UE di rispondere in modo più efficace alle crescenti esigenze.

La decisione su un meccanismo unionale di protezione civile, del 2019, disciplina l'azione dell'UE in questo settore. Essa modifica una decisione del 2013 che riguardava la prevenzione, la preparazione, la risposta e le disposizioni finanziarie.

Il regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio del 15 marzo 2016 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione stabilisce le circostanze in cui gli Stati membri possono richiedere il sostegno dell'UE e definisce le azioni ammissibili e i tipi di intervento finanziario. La comunicazione della Commissione del 2021 dal titolo "l'azione umanitaria dell'UE: nuove sfide, stessi principi" (COM (2021) 0110) mira a rafforzare l'impatto umanitario globale dell'UE al fine di soddisfare la crescente domanda di aiuti umanitari, un problema che è stato esacerbato dalla pandemia COVID-19.¹⁵

1.3 Le organizzazioni internazionali e le ONG: chi sono e come operano

Per organizzazioni internazionali si intendono tecnicamente le associazioni di stati create con un trattato internazionale (c.d. trattato istitutivo) a fini di cooperazione, regolate dal diritto internazionale e funzionanti mediante organi propri.

Mentre le organizzazioni internazionali sono create da stati, le ONG sono associazioni create da soggetti privati mediante un atto dello stato. Le ONG sono internazionali nel senso che operano in più stati (Amnesty International, Medici Senza Frontiere).

Il funzionamento mediante organi propri caratterizza le organizzazioni internazionali. Gli atti delle organizzazioni internazionali sono imputati agli organi dell'organizzazione, che li hanno adottati anziché agli organi degli stati membri. Il funzionamento disciplinato dal diritto internazionale distingue le organizzazioni internazionali dalle cosiddette imprese internazionali, che sono imprese create da stati mediante un trattato internazionale ma disciplinate poi dal diritto di uno stato (di regola dal diritto dello stato della sede). Il fine della cooperazione indica che le organizzazioni internazionali servono per coordinare gli stati e permettere una forma più efficace di gestione dei problemi comuni attraverso organi ad hoc.

Le organizzazioni internazionali non sono in grado di governare e quando eccezionalmente assumono compiti di governo territoriale lo fanno usufruendo dell'assistenza di stati. Né sono autorità superiori degli stati membri, anche se rari poteri decisionali vincolanti si pongono al di sopra degli stati.

a) Le Nazioni Unite: aspetti generali e suoi obiettivi

Le Nazioni Unite costituiscono la più importante organizzazione internazionale esistente, la cui soggettività internazionale è indubbia. Durante la Seconda guerra mondiale gli alleati avevano

¹⁵ www.europarl.europa.eu/factsheets/it

progettato di creare al termine Diritto Internazionale della guerra una organizzazione internazionale che garantisse la pace mondiale.

Il progetto fu realizzato e nel '45 la nuova organizzazione iniziò ad operare sulla base dello statuto denominato Carta. Gli stati membri delle Nazioni Unite sono i membri originari, precisamente i 51 stati che firmarono la Carta al momento della sua conclusione ai quali si sono successivamente aggiunti molti altri (oggi 193), seguendo la procedura di ammissione disciplinata dall'art. 4 della Carta. L'Italia è membro delle Nazioni Unite dal '55 e ha reso esecutiva la Carta nel '57.

L'art. 4 richiede ai fini dell'ammissione che siano soddisfatte una serie di condizioni. Occorre che l'ente ne abbia fatto domanda sia uno Stato, che tale stato accetti gli obblighi posti nella Carta, che inoltre a giudizio dell'Organizzazione sia capace e disposto ad adempierli e sia amante della pace. Ne consegue che non possono essere ammessi alle Nazioni Unite, benché ad alcuni sia stato conferito lo status di osservatore senza diritto di voto, enti che non sono qualificabili come stati secondo il diritto internazionale, enti cioè che non sono governi effettivi ed indipendenti su una comunità territoriale come i movimenti di liberazione nazionale o gli stati membri di uno stato federale. Come già osservato, l'ammissione costituisce una sorta di certificazione della statualità di un nuovo ente.

La procedura di ammissione è regolata dall'art. 4 par. 2 e avviene con decisione dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza. In due ipotesi la carta prevede la possibilità di sospendere uno stato membro. Ai sensi dell'art. 5 uno stato membro pur continuando a mantenere la qualità di membro è sospeso totalmente, nel senso che gli è temporaneamente precluso l'esercizio di tutti i suoi diritti se destinatario di un'azione preventiva o coercitiva del consiglio di sicurezza. La seconda è un'ipotesi di sospensione parziale: lo stato viene sospeso temporaneamente dal solo diritto di voto all'Assemblea generale se è in ritardo nel pagamento dei contributi finanziari dovuti all'organizzazione precisamente quando l'arretrato è uguale o superiore alle somme dovute per i due anni precedenti.

La sospensione opera automaticamente e non è subordinata ad una delibera dell'assemblea o del consiglio. Ai sensi dell'art. 6 della Carta, lo stato membro accusato di aver commesso una violazione persistente della carta può essere espulso.

È controverso se uno stato membro possa recedere dall'organizzazione. La Carta non contiene disposizioni al riguardo. Nella prassi, l'unico caso è quello dell'Indonesia che nel '65 notificò al Segretario Generale delle Nazioni Unite la volontà di ritirarsi dall'organizzazione. L'organizzazione cancellò l'Indonesia dalla lista dei membri e la considerò in stato di appartenenza inattiva. L'Indonesia fu poi riammessa o riattivata l'anno successivo.

Stante il silenzio della carta l'opinione prevalente è nel senso che il recesso dalle nazioni unite possa ammettersi solo per mutamento fondamentale delle circostanze seguendo il diritto internazionale generale.

Gli organi principali delle Nazioni Unite sono quattro: Assemblea Generale, Consiglio di Sicurezza, Segretariato e la Corte Internazionale di Giustizia.

Ciascuno di questi organi ha il potere di adottare il proprio regolamento interno.

b) L'azione operante delle ONG nel campo degli aiuti umanitari e di protezione umanitaria

Il termine "organizzazione non governativa" è stato menzionato per la prima volta nell'ambito delle Nazioni Unite, precisamente il 26 giugno 1945, in riferimento all'articolo 71 della Carta Costituzionale dell'ONU.

Nonostante l'assenza di una definizione comunemente accettata a livello internazionale, una ONG è definita, secondo Encyclopaedia of Public International Law, come un ente privato in quanto "non stabilita mediante accordo di governo o fra governi, la quale risulta capace di giocare un ruolo negli affari internazionali grazie alla sua attività, e i cui membri godono del diritto di voto indipendente.

I membri di una ONG possono essere individui (privati cittadini) o associazioni. Nel caso in cui la sua membership o la sua attività sia limitata a uno Stato specifico, si parla di una ONG nazionale, diversamente se ciò valica i confini nazionali, si tratta di una ONG internazionale¹⁶, orientata al perseguimento di fini di interesse pubblico.

Vi è accordo a livello internazionale, nel ritenere che esse si contraddistinguano per il carattere privato e per l'assenza di scopi lucrativi.¹⁷

Il carattere privato, che le rende indipendenti dai governi e dalle loro politiche, è possibile rintracciarlo sia nelle origini sia nella membership, in quanto composte da individui e mai da Stati, come avviene, invece, per le organizzazioni intergovernative. L'assenza di scopi lucrativi, d'altra parte, determina la netta separazione fra le organizzazioni non governative e altri enti

¹⁶ SUNGA L.S., NGO Involvement in International Human Rights Monitoring, in G. COHEN-JONATHAN et J. F. FLAUSS (ed.) *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International Human Rights Law and Non Governmental Organizations*, Bruxelles: Bruylant, (2005), p.43

¹⁷MARCHISIO S., Le organizzazioni internazionali non governative (Oing): tipologia, struttura, funzioni, "riconoscimento", nel diritto internazionale, in *Pace diritto dell'uomo, diritti dei popoli*, Liviana, Padova, (1987) p.9 ss., p. 11 ss.

privati che operano a livello internazionale, in particolare modo le imprese multinazionali. Tale requisito, tuttavia, non nega la possibilità di un profitto economico derivante da un'attività svolta dall'organizzazione non governativa, purché esso non sia distribuito fra i suoi membri ma venga utilizzato per finanziare attività statuarie¹⁸

A queste due caratteristiche basilari, la dottrina aggiunge altri quattro criteri quali la internazionalità, il perseguimento di scopi di carattere pubblico, il possesso di un apparato organico permanente e, infine, la natura pacifica dell'azione.

L' internazionalità consiste nello svolgere attività di rilevanza internazionale con sede in un solo Stato e nella struttura "federale" delle organizzazioni non governative.

Come è noto, molte delle organizzazioni non governative sono nate come associazioni private aventi scopi, campo di attività e composizione largamente multinazionali.

Quindi si può dire che vi siano alcune entità, che pur usando gli strumenti d'azione previsti dai diritti interni dei vari Stati, sono caratterizzate da elementi essenzialmente internazionali nella loro vita e nel loro funzionamento. Grazie ad esse, infatti, individui di varie nazionalità, associati insieme, tendono a perseguire in maniera più efficace obiettivi di cooperazione, muovendosi in un campo d'azione materialmente internazionale e svolgendo un ruolo non secondario nelle relazioni internazionali.¹⁹ Sono stati identificati sei requisiti che fanno di un'associazione non governativa privata un'associazione non governativa internazionale: un numero minimo di paesi, sei, che devono prendervi parte per garantirne il carattere multinazionale, composizione degli organi direttivi multinazionali, finanziamento pubblico plurinazionale, il riconoscimento pubblico e lo status consultivo adottato secondo principi democratici.²⁰

Ricollegandosi a quanto appena detto, il carattere pubblico delle organizzazioni non governative è fatto evidente nel perseguimento di obiettivi che tendono contemporaneamente alla realizzazione di interessi non particolaristici dei suoi membri e dove i fini da esse perseguiti coincidono con la tutela di beni e valori d'interesse generale della comunità internazionale²¹

¹⁸ Cfr. in tal senso, Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organisations in Europe, punto 4, adottati dal Consiglio d'Europa il 13 novembre, 2002.

¹⁹MARCHISIO S., Le organizzazioni internazionali non governative (Oing): tipologia, struttura, funzioni, "riconoscimento", nel diritto internazionale, in *Pace diritto dell'uomo, diritti dei popoli*, Liviana, Padova, (1987) p.15 ss.

²⁰ *Draft convention aiming to facilitating the work of non-governmental organisations*, Progetto di Convenzione, 1959, articolo 1

²¹MCBRIDE J., Ngo rights and their protection under international human rights law, in COHEN G.-JONATHAN et FLAUSS J. F., (ed.) *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International Human Rights Law and Non Governmental Organizations*, Bruylant, Bruxelles, (2005).

Sono organismi senza fini economici, per lo più di carattere umanitario, che, nei Paesi in via di sviluppo, per incarico del Governo di uno o più Paesi sviluppati o di organismi internazionali, gestiscono alcuni servizi essenziali (scuola, sanità, sviluppo dell'agricoltura, ecc.) o svolgono attività socialmente utili.

Le ONG sono molte nel mondo, ciascuna però agisce in ambiti diversi. Per esempio troviamo le organizzazioni di ambito ambientale come WWF (con sede nella città di Gland, in Svizzera) o Greenpeace Internacional (fondata a Vancouver nel 1971), di ambito medico come Emergency (fondata nel 1994 a Milano), Medici Senza Frontiere o Save the Children (la quale lavora in più ambiti), Amnesty International (impegnata nella difesa dei diritti umani) oppure Oxfam (confederazione internazionale di organizzazioni no profit che si dedicano alla riduzione della povertà globale).

Le ONG in Italia sono regolate dalla legge 49/1987, esse svolgono un duplice compito: per un verso, quello di advocacy, cioè di difesa dei diritti umani fondamentali e perciò di denuncia della loro violazione; per l'altro verso, di policy making, cioè di avanzamento della causa della pace e dello sviluppo nei Paesi in transizione e in quelli emergenti.

Le ONG concentrano la loro attività nella cooperazione allo sviluppo, sono riconosciute dal Ministero degli Esteri e inserite in una specifica lista. Secondo i dati del ministero degli Affari Esteri.

Le ONG italiane sono 256, impiegano circa 27.000 persone, di cui 12.500 volontari.²² Tra le più importanti troviamo *Emergency*, *Caritas Italiana* e *Legambiente*.

Ed è interessante notare come, da più di dieci anni, alcune ONG tradizionalmente operanti nel campo degli aiuti umanitari, della cooperazione allo sviluppo e della tutela dei diritti umani²³, abbiano iniziato ad integrare attività di protezione umanitaria nei loro programmi di intervento, al punto da far ipotizzare un ruolo a tutela della protezione della popolazione civile in supporto, o addirittura in sostituzione, degli operatori civili specializzati nel *peacekeeping*.

1.4 La cooperazione internazionale allo sviluppo: obiettivi e scopi.

Sebbene ufficialmente animato dall'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico dei paesi beneficiari, l'aiuto internazionale allo sviluppo ha sempre perseguito molteplici scopi di natura politica, economica, sociale e culturale.

²² www.treccani.it

²³ C. Schweitzer, "Introductio: Civilian Peacekeeping- A Barely Tapped Resouce", *Civilian Peace – Keeping – A barely tapped resource*, Institute For Peace Work And Nonviolent Conflict Transformation, C.Schweitzer, (2010)

In particolare, gran parte dell'esistenza stessa dell'aiuto allo sviluppo deriva da motivazioni di natura geopolitica, che con la caduta del muro di Berlino e la fine dell'opposizione bipolare tra le nazioni agli inizi degli anni Novanta sono venuti meno, lasciando il sistema di relazioni internazionali, tra cui la politica di aiuti, privo delle grandi idee che avevano dominato i cinquant'anni precedenti.²⁴

A partire dagli anni Novanta ma in maniera più consistente negli ultimi dieci anni si è assistito a una duplice tendenza: da un lato il ventaglio di obiettivi dell'aiuto e della cooperazione si è ampliato fino a ricomprendere un insieme di obiettivi di benessere globale; dall'altro lato, gli attori del sistema di finanziamento per lo sviluppo sono cresciuti in numero e diversificazione²⁵ Si può affermare che oggi la cooperazione mira a:

- ❖ Accelerare lo sviluppo economico e la convergenza dei paesi a basso reddito;
- ❖ Migliorare il benessere delle popolazioni;
- ❖ Preservare o fornire i principali GPGs (Global Public Goods)²⁶

In sostanza, affianco ai tradizionali obiettivi della cooperazione, vi è una nuova grande ambizione assegnata a tale politica: gestire le interdipendenze tra nazioni.

Se si parla di cooperazione internazionale e non più, come accadeva fino agli ultimi decenni del 20° sec., di aiuti internazionali allo sviluppo, il merito va soprattutto al ruolo rilevante che le ONG svolgono nei Paesi in via di sviluppo.

Mentre una politica di aiuti internazionali postula l'esistenza di un soggetto erogatore e di uno ricevente, proprio come accade nella filantropia, e dove il donatore non si preoccupa dei modi di impiego utilizzati dal donatario, una politica di cooperazione internazionale poggia piuttosto sulla relazione di reciprocità tra donatore e donatario.

È proprio questo, infatti, il significato del termine cooperazione. Laddove obiettivo principale degli aiuti internazionali è il miglioramento delle 'condizioni di vita' delle popolazioni cui ci si rivolge, il fine ultimo della cooperazione internazionale è invece il miglioramento della 'capacità di vita' delle stesse. Vale a dire, il miglioramento del potenziale di sviluppo delle aree in cui si interviene, favorendo il processo di accumulazione del capitale sia umano sia sociale. È inconfutabile come rispetto a tale obiettivo il ruolo delle ONG sia non solo fondamentale, ma addirittura insostituibile. Ciò si può spiegare nei seguenti termini: il capitale sociale è costituito

²⁴ Biggeri M., Canitano G., (2010), "Il panorama della cooperazione internazionale del XXI secolo", in Biggeri M., Canitano G. (a cura di) *TemI avanzati di economia e politica della cooperazione internazionale allo sviluppo*, FrancoAngeli, Milano

²⁵ Drechsler D., Zimmerman F. (2006), "New Actors in Health Financing: Implications for a donor darling", OECD *Development Centre Policy Brief*, No 33, Paris

²⁶ Severino J.M., Ray O. (2009), "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy", Center for Global Development Working paper, No. 167, Washington D.C.

dalla rete delle relazioni fiduciarie tra persone che vivono in un medesimo territorio; senza fiducia generalizzata, un'economia di mercato non può funzionare, e ancor meno fiorire.

La Cooperazione Italiana fornisce assistenza alle popolazioni vittime di crisi umanitarie determinate da eventi catastrofici, siano essi di origine umana o naturale, con l'obiettivo di salvare la vita e tutelare la dignità delle persone attraverso una risposta rapida, efficace ed efficiente nell'ambito di tre fasi ovvero "prima emergenza" (relief), "emergenza" (recovery and rehabilitation), "postemergenza" (LLRD – Linking Relief and Rehabilitation to Development). Nelle ore immediatamente successive alla catastrofe, ossia nella situazione di "prima emergenza" (relief), si interviene mediante il sostegno agli appelli lanciati dalle Agenzie delle Nazioni Unite nonché attraverso la predisposizione di trasporti umanitari in collaborazione con il Deposito di pronto intervento umanitario delle Nazioni Unite (UNHRD) di Brindisi per l'invio di generi di prima necessità in favore delle comunità colpite.

La successiva fase di "emergenza" (recovery and rehabilitation) è volta a ripristinare adeguate condizioni socioeconomiche e di sicurezza per le popolazioni che hanno già ricevuto una prima assistenza ed avviare successivamente una transizione verso lo sviluppo a medio e lungo termine nel periodo "post-emergenza" (LLRD – Linking Relief and Rehabilitation to Development).

Gli strumenti d'azione della Cooperazione italiana sono i seguenti:

- ❖ Il finanziamento di iniziative multilaterali, ossia contributi d'emergenza erogati in risposta agli appelli umanitari delle Agenzie delle Nazioni Unite o degli Organismi facenti parte del Movimento di Croce Rossa (FICROSS e CICR);
- ❖ L'avvio di iniziative multi-bilaterali, ossia concordate a livello bilaterale ma affidate in esecuzione ad un Organismo Internazionale specializzato;
- ❖ La costituzione di fondi ad hoc presso le Sedi all'estero dell'Agenzia italiana per la Cooperazione allo sviluppo, finalizzati al finanziamento di iniziative bilaterali.

Il settore dell'Emergenza è stato interessato dalla riforma della Cooperazione all'indomani dell'entrata in vigore della Legge 125/2014 e della creazione dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo sviluppo (AICS).

Il Legislatore ha lasciato al Ministro degli Esteri la responsabilità di deliberare gli interventi umanitari, affidando all'Agenzia il compito di istruire e di attuare i singoli progetti.

Le azioni di assistenza umanitaria varate dalla Cooperazione Italiana prestano particolare attenzione a quei settori ritenuti cruciali per la sopravvivenza ed il miglioramento delle condizioni essenziali di vita quali la sicurezza alimentare e il sostegno all'agricoltura, l'accesso all'acqua ed ai servizi sanitari, la protezione dei rifugiati e degli sfollati, la promozione della

condizione femminile, la tutela dei gruppi vulnerabili (minori e diversamente abili), l'istruzione, la prevenzione e la riduzione del rischio di catastrofi.

Inoltre, la DGCS (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo) finanzia interventi nel settore dello sminamento umanitario per la bonifica delle aree contaminate dalla presenza di mine antiuomo, la fornitura di assistenza in loco alle vittime di tali ordigni, la promozione di attività di educazione al rischio e lo svolgimento di attività di advocacy per l'universalizzazione della messa al bando delle mine anti-persona, come previsto dalla Convenzione di Ottawa.²⁷

²⁷ www.esteri.it

CAPITOLO 2

INTERVENTO UMANITARIO DELLE ONG NELLA RICERCA E SALVATAGGIO DEI MIGRANTI NEL MAR MEDITERRANEO

“Nessuno lascia casa a meno che la casa non sia la bocca di uno squalo.

Fuggi verso il confine solo quando vedi che tutta la città è in fuga.

Il ragazzo con cui andavi a scuola, che ti stordiva di baci dietro la vecchia fabbrica di lattine, ora impugna una pistola più grande di lui. Lasci casa solo quando è la casa a scacciarti.

Nessuno lascerebbe casa a meno che non sia la casa a buttarlo fuori.

Non avevi mai pensato di farlo, e quando l'hai fatto, hai mormorato l'inno nazionale a mezza bocca, hai aspettato fino al bagno dell'aeroporto per strappare il passaporto e ingoiarlo, a ogni triste boccone ti era chiaro che non saresti più tornata.

Nessuno mette i figli su una barca, a meno che l'acqua non sia più sicura della terra.

Nessuno sceglie giorni e notti nel ventre di un camion a meno che le miglia percorse non valgano un po' più del viaggio.

Nessuno sceglierebbe di strisciare sotto i reticolati, farsi pestare finché l'ombra non ti abbandona, stuprata, buttata fuori dalla barca perché sei più scura, annegata, venduta, affamata, sparata alla frontiera come una bestia malata, compatita.

Nessuno sceglierebbe un campo profughi per passarci un anno o due o dieci, spogliata e perquisita, trovando dappertutto una prigioniera.

E se mai sopravvivi, salutata dall'altra parte - Andatevene a casa Negri, sporchi rifugiati, succhiate il latte del nostro paese, neri con le mani tese, e odori sconosciuti, selvaggi, guardate come hanno ridotto il loro paese, cosa faranno al nostro?

Gli insulti sono più facili da ingoiare che trovare il corpo di tuo figlio tra le macerie.

Voglio tornare a casa, ma la mia casa è la bocca di uno squalo.

Casa è la canna di un fucile.

Nessuno lascerebbe casa se non fosse la casa a spingerti verso il mare.

Nessuno lascerebbe casa se non quando la casa è una voce all'orecchio che dice: vattene, corri, subito. Non so più cosa sono.”²⁸

Casa, Warsan Shire

²⁸ *Casa*, Warsan Shire, da *Benedici la figlia cresciuta da una voce nella testa*, Fandango Libri, 2023.

Benché non esista una definizione standardizzata del concetto di migrazione accettata comunemente a livello internazionale, questa parola implica sempre l'attraversamento di un confine, di una linea su una mappa. Pertanto, al fine di comprendere il fenomeno migratorio è fondamentale analizzare le dinamiche che derivano dalle geometrie di potenza create dal disegno di queste stesse linee.²⁹ Accostare contemporaneamente i concetti di “confine” e di “mare” risulta essere quasi un ossimoro. Dalla Grande Muraglia Cinese al Muro di Berlino, storiche manifestazioni concrete e fortificate dell’idea di confine, sono stati a lungo un potentissimo simbolo di sovranità, reale e immaginaria. Il grande cambiamento degli ultimi anni consiste nel fatto che i "nostri cancelli" non sono più fissi al mero confine territoriale del Paese. Il confine stesso è diventato una barriera mobile, un disancorato costruito giuridico.³⁰

Dal 1970, più di 2,5 milioni di migranti hanno attraversato il Mediterraneo e sono arrivati in Europa a intervalli irregolari³¹. In effetti, all'inizio di questo decennio, sono iniziati i viaggi irregolari di persone che in precedenza erano impossibilitati ad ottenere un visto, perché sono stati introdotti nuovi visti per coloro che erano stati precedentemente esentati, molti dei quali erano lavoratori stagionali provenienti dal Nord Africa.³² Gli anni '70 del secolo scorso furono caratterizzati dalla crisi economica causata dalla quadruplicazione del prezzo del petrolio, dopo lo scoppio della guerra arabo-israeliana. Dopo la guerra arabo-israeliana dell'ottobre 1973³³, il prezzo del petrolio è quadruplicato, provocando infine una vera e propria crisi mondiale, alimentando le migrazioni. Per la prima volta dalla Seconda Guerra Mondiale, anche i Paesi sviluppati furono colpiti dalla disoccupazione. Dunque, in risposta, Paesi come il Belgio, la Francia, la Germania e i Paesi Bassi sciolsero gli accordi bilaterali che regolavano il movimento dei lavoratori migranti dal Nord Africa. Questa politica di "scambio" ebbe due conseguenze. In primo luogo, temendo di non poter tornare in patria in futuro, i lavoratori migranti stagionali impiegati in Europa decisero di non tornare a casa, ma di portare con sé mogli e figli, in conformità alle norme europee sul ricongiungimento familiare.³⁴

²⁹ Durand, J., Massey, D, eds., *Crossing the Border : Research from the Mexican Migration Project* (New York: Russell Sage Foundation, 2006), https://www.si.edu/object/siris_sil_796241 Doreen Massey, “Concepts of Space and Power in Theory and in Political Practice,” *Documenti di analisi geografica*, (2009): 15–26.

³⁰ Shachar, A., et al, *The Shifting Border: Legal Cartographies of Migration and Mobility*: Ayelet Shachar in *Dialogue* (Manchester University Press, 2020).

³¹ Fargues P., *Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe, A Review of the Evidence*, 2017, International Organization for Migration (IOM), The UN Migration Agency.

³² *Ibid*, pag.1.

³³ *Ibid*, pag.8.

³⁴ *Ibid*.

La migrazione circolare dei lavoratori maschi, quindi, ha gradualmente lasciato il posto ad una migrazione permanente, con la famiglia a carico. Una seconda conseguenza fu, dall'altra parte, la continuazione della migrazione di manodopera attraverso il Mediterraneo in modo irregolare. Questo è stato, senza dubbio, terreno fertile per l'affermazione di migrazione clandestina e delle molteplici attività dei trafficanti.³⁵ Secondo i dati, i confini europei del Mediterraneo vedono il più alto numero di morti al mondo. Tra il 2000 e il 2017, infatti, 33.761 migranti sarebbero morti o dispersi durante l'attraversamento.³⁶ Tra il 2017 e il 2018, i dati sul numero delle vittime registrato dall'OIM (Organizzazione Mondiale per le Migrazioni) è diminuito in modo significativo, passando da 6.279 a 4.734, fatto dovuto molto probabilmente all'accordo stipulato tra Italia e Libia (Memorandum Italia-Libia).³⁷ L'anno peggiore, però, con 7896 vittime totali, è stato senza ombra di dubbio il 2016, in quanto la rotta dalla Turchia alla Grecia è stata chiusa in seguito al patto tra Unione europea e Turchia sulla gestione dei migranti irregolari.³⁸

2.1 Le rotte che attraversano il Mediterraneo

La prima rotta è quella che attraversa il Mediterraneo occidentale, che collega il Nord Africa alla Spagna, e ospita diversi tipi di percorso: il tragitto dal Marocco verso lo Stretto di Gibilterra, dal Marocco e dall'Algeria attraverso il mare di Alboràn, e la rotta via terra verso Ceuta e Melilla.³⁹ Vi è poi la tratta che attraversa il Mediterraneo occidentale, aperta tra il 2005 e il 2008, che parte dalla Mauritania e, successivamente, dal Senegal al fine di approdare alle Isole Canarie, che nel 2014 hanno registrato un grande numero di arrivi. Percorso, questo, che venne definitivamente abbandonato nell'anno 2008 a causa delle politiche migratorie rigide adottate dai Paesi coinvolti: ricerca e respingimento in alto mare da parte della Spagna, iper-controllo delle coste da parte di Mauritania e di Senegal e accordi bilaterali di rimpatrio firmati dagli Stati.⁴⁰ Infine dalla seconda metà del 2018, la rotta del Mediterraneo occidentale verso l'Europa è diventata la prima ad essere affrontata, andando a rappresentare circa il 60% di tutte le persone che viaggiano irregolarmente in questo mare.⁴¹ Secondo alcune ONG che attuano soccorsi marittimi, oltre ad utilizzare tradizionali imbarcazioni in legno, molti migranti attraversano il Mediterraneo occidentale su piccole imbarcazioni di scarsa qualità, solitamente addirittura su

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid. pag.1.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Laczko, Black, *Fatal Journeys, Missing Migrant Children*, p. 11.

⁴⁰ Fargues P., *Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe, A Review of the Evidence*, pag.10.

⁴¹ Laczko, Black, *Fatal Journeys, Missing Migrant Children*, p. 11.

gommoni, che spesso iniziano a sgonfiarsi prima di arrivare alla destinazione, e che, a causa della scarsa qualità del motore, vanno in avaria e hanno minime possibilità di raggiungere la riva senza essere soccorse.⁴² La rotta centrale del Mediterraneo, che consiste nell'attraversare il mare dal Nord Africa in direzione dell'Italia e di Malta, è stata la rotta scelta da migliaia di migranti ogni anno, in particolar modo dagli anni '90.⁴³ I migranti che viaggiano su questa rotta vogliono generalmente raggiungere le coste italiane e partono dagli Stati del Nord Africa che si affacciano sul Mar Mediterraneo: una grande percentuale di loro parte dalla Libia, poi dall'Egitto, dalla Tunisia, e dall'Algeria.⁴⁴ Il centro del Mediterraneo è stato a lungo la rotta verso l'Europa con il tasso di mortalità più alto, con oltre 15.000 morti e dispersi tra il Nord dell'Africa e il sud Italia dall'anno 2014.⁴⁵

2.2 La suddivisione delle aree marittime

Il più importante tentativo della comunità internazionale di unirsi per tracciare una linea di demarcazione tra i mari fu la Convenzione di Montego Bay del 1982 (UNCLOS), che stabilì le linee che sarebbero andate a dividere e ad attraversare le aree marittime, che vennero poi suddivise successivamente in cinque zone, ciascuna di diverso status giuridico: acque interne, acque territoriali, acque adiacenti, zone economiche esclusive (ZEE) e l'alto mare. Vengono inoltre definiti alcuni diritti e obblighi relativi ad ogni zona. Secondo il diritto marittimo internazionale, fino a 12 miglia nautiche (circa 22 km) dalla linea di base dello Stato costiero si è in "acque territoriali"⁴⁶ e, di conseguenza, viene considerato territorio dello Stato adiacente. Si applicano dunque la sovranità e la giurisdizione nazionali, come stabilito dall'articolo 2 dell'UNCLOS (*Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare*).

Pertanto, a prima vista, la risposta al problema della ricerca e del soccorso in mare parrebbe scontata: la "linea da attraversare" è il confine dello Stato stesso, linea che deve essere varcata da entrambe le parti. Tuttavia, anche se questo può essere il caso di navi commerciali o da crociera, nel contesto dell'immigrazione irregolare nel Mediterraneo centrale, è raro e molto più complicato che le navi siano in grado di attraversare le acque territoriali di un altro Stato e arrivare a riva prima di affondare o incontrare altre barche che potrebbero offrire loro assistenza o anche solamente intercettarle.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Articolo 2, *Convenzione di Montego Bay*, UNCLOS (Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare).

È, infatti, dovere essenziale di tutti gli Stati e di tutti i capitani di navi e imbarcazioni prestare assistenza a chiunque si trovi in una condizione di difficoltà in mare. Questo dovere è stabilito dalla Convenzione SAR del 1979, articolo 2.1.10 che afferma che: “Le parti assicureranno che sia fornita assistenza a qualsiasi persona in pericolo in mare. Lo faranno indipendentemente dalla nazionalità o dallo status di tale persona o delle circostanze in cui quella persona viene trovata”.⁴⁷ Allo stesso modo, nell’UNCLOS, l’articolo 98 afferma anche che:

“1) Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l’equipaggio o i passeggeri: ⁴⁸

- a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo;
- b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa; c) presti soccorso, in caso di abbordo, all’altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri e, quando è possibile, comunichi all’altra nave il nome della propria e il porto presso cui essa è immatricolata, e qual è il porto più vicino presso cui farà scalo.⁴⁹

2) Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali.”⁵⁰

Mentre la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare si riferisce solo all’obbligo degli Stati, il dovere di salvataggio viene applicato sia agli Stati che ai capitani delle navi, come espresso nell’Articolo 10(1) della *Convenzione sul Salvataggio*, dovere previsto anche dal Regolamento 33.1 della *Convenzione Internazionale per la Salvaguardia della Vita Umana in Mare* (nota anche come Convenzione SOLAS).⁵¹ La definizione di distress in questo caso è nevralgica. La Convenzione SAR definisce il concetto di distress come “situazione in cui vi è la ragionevole certezza che una persona, una nave o una qualsiasi imbarcazione si trovino minacciate da grave ed imminente pericolo e necessità di immediata assistenza”.⁵² Fattori che

⁴⁷ Articolo 2.1.10, Convenzione SAR (Ricerca e salvataggio marittimo), 1979.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Articolo 98, *Convenzione di Montego Bay*, UNCLOS (Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare).

⁵¹ Regolamento 33.1, *Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare* (SOLAS).

⁵² *Convenzione SAR* (Ricerca e salvataggio marittimo), 1979.

possono essere presi in considerazione per determinare il distress, ai sensi del diritto dell'UE, sono, ad esempio: una nave non idonea alla navigazione, il numero di passeggeri a bordo, la disponibilità di rifornimenti, equipaggio qualificato e l'equipaggiamento e le condizioni meteo-marine⁵³. Altri fattori rilevanti riguardano le cattive condizioni della nave, il sovraffollamento, o la mancanza delle necessarie attrezzature e competenze, nonché la presenza di persone particolarmente fragili, ferite o decedute.⁵⁴ Quindi, considerando che la grande maggioranza delle navi utilizzate dai migranti sono inadatte alla navigazione in acque alte poiché sovraffollate e prive di attrezzature e personale addestrato, si possono considerare imbarcazioni in difficoltà ancor prima di valutare la presenza di problematiche di salute o altre rilevanze.

Inoltre, è doveroso definire un'altra serie di suddivisioni necessarie per questa argomentazione: la divisione in zone (o aree) SAR. La Convenzione del 1979, adottata poi alla conferenza di Amburgo, aveva il fine di definire un piano SAR internazionale, che mirasse a garantire un'organizzazione e un coordinamento efficienti mediante la cooperazione tra zone SAR confinanti. Conformemente alla Convenzione, tutti gli Stati costieri devono avere un servizio SAR e devono collaborare a prestare assistenza in mare a chi ne ha bisogno in modo efficiente.⁵⁵ Non danno diritti o obblighi esclusivi, ma sono stabiliti per garantire la fornitura di un adeguato coordinamento operativo in modo efficace sostenere i servizi di ricerca e soccorso. Nel suo primo capitolo, la Convenzione SAR del 1979 menziona la necessità di disporre di un "centro di coordinamento soccorsi" (Rescue Coordination Centre), o di un "sub-centro di soccorso" (Rescue Sub-centre),⁵⁶ che viene di seguito definito "un'unità responsabile di promuovere un'efficiente organizzazione dei servizi di ricerca e soccorso e per coordinare la condotta delle operazioni di ricerca e soccorso all'interno di una regione di ricerca e soccorso."⁵⁷

In particolar modo, nel Mar Mediterraneo la suddivisione in zone SAR si è concentrata tra gli Stati costieri, e si è tenuta a Valencia nel 1997 durante la Conferenza IMO (Organizzazione Marittima Internazionale). Sia l'Italia che Malta dispongono di un centro di coordinamento del soccorso marittimo (MRCC) dove confluiscono tutte le chiamate di soccorso centralizzato.⁵⁸ Questi centri sono responsabili del coordinamento che mira ad un efficace salvataggio delle imbarcazioni in una situazione di distress. Attualmente sono operativi due MRCC: il primo si trova a Roma, in Italia e il secondo a La Valletta, Malta. Dal 2018 e con l'aiuto dell'Unione

⁵³ Ibid.

⁵⁴ *Regolamento (UE) N. 656/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio*, 15 maggio 2014.

⁵⁵ *Convenzione SAR (Ricerca e salvataggio marittimo)*, 1979.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ *Convenzione SAR (Ricerca e salvataggio marittimo)*, 1979.

⁵⁸ Ibid.

Europea, un MRCC libico che sta operando parallelamente, al fine di intercettare qualsiasi nave che lasci le coste libiche. Nel momento in cui queste imbarcazioni vengono intercettate, le persone vengono riportate sul suolo libico dove soffrono trattamenti inumani⁵⁹ che violano il loro diritto a essere trasportati verso un porto sicuro. Paesi con posizioni politiche e istituzionali particolarmente fragili, come ad esempio la Libia, che si trova sulla costa meridionale del Mediterraneo, non rivendicano le zone SAR e non svolgono in parallelo attività di gestione e coordinamento che rispettino i codici disciplinari del mare. Oltre a ciò, esistono una serie di problemi come l'incapacità di Malta di gestire una SAR molto estesa e la mancanza di attività di direzione. In questo contesto sono state avanzate numerose richieste per la conclusione di un accordo internazionale per la creazione di una zona SAR pan-mediterranea, in cui tutti gli Stati costieri condividerebbero l'autorità e la responsabilità per il salvataggio marittimo. Questa ipotesi sarebbe in linea con le disposizioni dell'articolo 98 della Convenzione del 1982, ovvero l'obbligo degli Stati costieri di promuovere adeguati servizi di salvataggio e ricerca marittima cooperando attraverso accordi regionali.⁶⁰ La definizione originale di "zone SAR" menziona esplicitamente che "la delimitazione delle regioni di ricerca e soccorso non è correlata e non deve pregiudicare la delimitazione di alcun confine tra Stati".⁶¹ La maggior parte dei soccorsi e delle intercettazioni in mare avviene nelle acque internazionali che si estendono tra le zone SAR maltese, italiana, zona contesa italiana/maltese e quella libica, tra i 20 e 40 chilometri al largo della costa della Libia. Si potrebbe allora sostenere che i limiti della zona SAR erano definitivamente destinati a diventare la linea da attraversare per i migranti nel Mediterraneo, poiché è il centro di coordinamento del soccorso marittimo (MRCC) di ogni Stato costiero che può coordinare al meglio un'operazione SAR nella sua zona SAR ed è colui che dovrebbe farlo assegnare ad un porto sicuro.⁶² Ma il risultato delle operazioni che avvengono nell'area risulta essere completamente diverso a seconda di chi esegue il salvataggio o l'intercettazione. Alle stesse coordinate su una mappa, in acque internazionali e nella Zona SAR libica e sotto il coordinamento dello stesso MRCC (*Maritime Rescue Coordination Centre*), una barca in pericolo potrebbe essere soccorsa da barche europee, private o appartenenti ad ONG e, in quel caso, le persone verrebbero portate in Europa, o contrariamente potrebbe essere intercettata dalla Guardia Costiera libica e riportata in Libia, con conseguente detenzione. Un esempio di ciò è il caso Sea Watch 3 del 2017 (SW3), quando un caso SAR avviato dall'MRCC italiano è

⁵⁹ SOS Méditerranée, 2019, www.onboard.sosmediterranee.org.

⁶⁰ *Diritto di navigazione e dovere di soccorso*, Consiglio nazionale delle Ricerche, 2015.

⁶¹ Articolo 2.1.7 *Convenzione SAR* (Ricerca e salvataggio marittimo), 1979.

⁶² *Ibid.*

stato assegnato alla ONG Sea Watch 3 e poi intercettato dalla Guardia Costiera libica che, dopo essersi precipitata sulla scena, ha affrontato violentemente l'equipaggio della ONG per bloccare i migranti prima che potessero essere recuperati e portati in salvo. In quel momento sul posto si trovava, inoltre, una nave da guerra francese che però è rimasta volontariamente estranea all'accaduto fino a molto tempo dopo, durante il processo.⁶³ È dunque questa un'impeccabile rappresentazione dei confini dell'Europa per quanto concerne l'idea di "acque internazionali", dove viene prontamente evitato il primo contatto con le imbarcazioni di migranti per sottrarsi agli obblighi e alle conseguenti implicazioni dettate dalle varie convenzioni. Mantenendo a distanza le imbarcazioni, vengono mantenuti a distanza i confini.

2.3 Obblighi e assistenza in mare

"Port of Safety", o più precisamente "Place of Safety"⁶⁴ è stato un tema caldo all'interno del dibattito europeo sulle migrazioni e ONG, soprattutto da quando la Guardia Costiera libica ne ha assegnato uno alla città di Tripoli. L'atto di sbarco delle persone soccorse in mare dovrebbe essere sinonimo di accoglienza dei migranti nel Paese di sbarco e in Europa, e nel dibattito politico e nell'opinione pubblica evoca un senso di letterale attraversamento del confine dal mare alla terraferma. Eppure, a causa degli obblighi stabiliti dal diritto marittimo e umanitario internazionale e alla luce delle sentenze Hirsi Jamaa e altri c. Italia e il caso Rackete⁶⁵, la ricerca mostra che è il salvataggio stesso a vincolare gli Stati nel rispettare i principi del diritto internazionale. Questi obblighi includono lo *sbarco in luogo sicuro* e il *principio di non refoulement* (non respingimento), che non possono essere concessi in mare. Di conseguenza, i confini dell'Europa non possono essere trovati nelle acque territoriali dei suoi stati membri e nemmeno al momento dello sbarco, sulle imbarcazioni che soccorrono i migranti al centro delle rotte stesse nel Mar Mediterraneo. Mentre il dovere di prestare assistenza in mare ai comandanti, e il dovere di coordinare i salvataggi agli Stati costieri sono entrambi esplicitamente prescritti dall'UNCLOS (art. 98), il dovere di concedere lo sbarco in un luogo sicuro è specificato solo nella Convenzione SAR del 1979. "Luogo Sicuro", infatti, è definito come "un luogo in cui le operazioni di salvataggio sono considerate terminate e la sicurezza delle persone soccorse è

⁶³ Forensic Architecture and Forensic Oceanography, "Sea Watch Vs The Libyan Coastguard Forensic Architecture Investigation.", 2018.

⁶⁴ Luogo di sicurezza (PoS) è la terminologia utilizzata nei documenti internazionali, in cui è chiaramente ha affermato che questo non equivalga necessariamente ad un porto. Eppure, nel dibattito europeo sugli sbarchi, Place of Safety e Port of Safety sono stati usati in modo intercambiabile.

⁶⁵ Il termine "Caso Rackete" si riferisce sia alla *Corte Europea dei diritti dell'uomo Rackete ed Altri c. Italia* CEDU 240 (2019) 25.06.2019 sia al procedimento giudiziario a carico di Carola Rackete nella giurisdizione italiana.

conclusa⁶⁶, la vita non è più minacciata, i bisogni umani di base (come cibo, riparo e necessità mediche) possono essere soddisfatti e garantiti e possono essere presi accordi per il trasporto delle persone soccorse a destinazione finale.”⁶⁷ Eppure, nemmeno la Convenzione SAR né alcun altro strumento internazionale sembra riuscire ad elaborare criteri adeguati per lo sbarco, e dunque rimane aperto il dibattito se il porto più giusto debba essere quello geograficamente più vicino al luogo del naufragio, il successivo porto di scalo della nave che opera il salvataggio, un porto all'interno della regione SAR dello Stato costiero che coordina l'operazione, oppure il porto più sicuro in termini di diritti umani e di rispetto degli human basic needs. A questo punto, dunque, da ciò che si evince dal dibattito politico internazionale, può essere considerato Tripoli, o qualsiasi altro porto della Libia, un luogo sicuro? Attualmente, nonostante i criteri per la designazione di un luogo sicuro di sbarco non siano stati definiti da alcun trattato, si può comunque constatare che i porti libici non possono in nessun modo essere considerati sicuri⁶⁸ secondo la definizione data dalla Convenzione SAR.

Nell'anno 2018, più precisamente nel mese di settembre, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) aveva pubblicato un rapporto che lo afferma:

“Nel contesto del salvataggio in mare e in linea con il diritto marittimo internazionale, lo sbarco deve avvenire in modo prevedibile in un luogo sicuro e in condizioni adeguate che sostengono il rispetto dei diritti umani di coloro che vengono soccorsi, inclusa l'adesione al principio di non refoulement. Quando richiedenti asilo, rifugiati e migranti vengono soccorsi in mare, anche da navi militari e commerciali, «la necessità di evitare sbarco in territori dove [le loro] vite e libertà (...) sarebbero minacciate» è rilevante per determinare cosa costituisce un luogo sicuro. Alla luce della volatile situazione della sicurezza in generale e i particolari rischi di protezione per i paesi terzi nazionali (compresa la detenzione in condizioni al di sotto degli standard e le denunce di gravi abusi contro richiedenti asilo, rifugiati e migranti), l'UNHCR non ritiene la Libia soddisfare i criteri di designazione come luogo sicuro ai fini di sbarco a seguito di soccorsi in mare”⁶⁹

⁶⁶ Allegato 1.3.2, *Convenzione SAR*, (Ricerca e salvataggio marittimo), 1979.

⁶⁷ Allegato 34 risoluzione MSC.167(78), *Convenzione SAR*, 1979.

⁶⁸ *Libya: European governments complicit in horrific abuse of refugees and migrants*, Amnesty International, 2017, si veda a pagina <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2017/12/libya-european-governments-complicit-in-horrific-abuse-of-refugees-and-migrants/>

⁶⁹ United Nations High Commissioner for Refugees, 2018, punto 42, pagina 22.

Inoltre, altri rapporti di Human Rights Watch⁷⁰, la Missione di supporto delle Nazioni Unite in Libia, e l'ufficio per i diritti umani delle Nazioni Unite⁷¹ denunciano la situazione precaria che coinvolge le persone migranti e le violazioni dei diritti umani perpetrate in Libia.⁷² Alla luce di ciò, dunque, anche se spetta al centro di coordinamento indicare un porto sicuro dove sbarcare, come potrebbe un capitano considerare la Libia come un luogo sicuro se le persone a bordo denunciano soprusi e violenze avvenute proprio nei centri di detenzione all'interno di quello stesso Paese? Come precedentemente citato, i trattati internazionali di diritto marittimo non includono necessariamente norme specifiche relative al benessere della persona o ai diritti umani, ma solamente disposizioni generali e principi. Ad esempio, l'articolo 146 dell'UNCLOS riguardante il rispetto della vita umana, precisa che “per quanto concerne le attività nell'Area, saranno presi i provvedimenti necessari a garantire un'efficace protezione della vita umana. A tal fine l'autorità adotta norme, regolamenti e procedure appropriati per integrare il diritto internazionale esistente come sanciti dai trattati pertinenti”⁷³. In ugual misura, all'interno delle documentazioni internazionali che regolano il rispetto dei diritti umani, le aree marittime raramente vengono menzionate. La Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, organo precedente all'attuale Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, ha siglato alcuni documenti sulla protezione dei diritti ai confini internazionali, ma, in un'ottica generale, davvero poca attenzione è stata prestata ai diritti umani in mare. Ciò ha inevitabilmente portato ad alcune lacune nella protezione internazionale, dove la tratta ed il traffico di esseri umani sono assai diffusi. Il regolamento n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio nel 2014 ha dichiarato che l'individuazione di un Luogo Sicuro, oltre a garantire il rispetto dei bisogni umani fondamentali, dovrebbe essere attuato “tenendo conto della protezione dei loro diritti fondamentali nel rispetto del principio di non refoulement”⁷⁴.

2.4 Il principio di non refoulement

⁷⁰ Human Rights Watch (2019) No Escape from Hell, EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya. Da <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/> Human Rights Watch (2017).

⁷¹ United Nations Support Mission in Libya and Office of the High Commissioner for Human Rights (2018) “Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya”. Da <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/libya-migration-report-18dec2018.pdf>.

⁷² *Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-Bound Refugees and Migrants*, Amnesty International.

⁷³ Art. 146, UNCLOS, (Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare), 1982.

⁷⁴ (art. 2, comma 12, UE, regolamento n. 656/2014).

Il principio di non refoulement è la colonna portante della protezione internazionale dei rifugiati ed è contemplato, in misura diretta, dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato, all'articolo 33.

L'articolo stabilisce:

"Divieto d'espulsione e di rinvio al confine.

1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se non per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese."

Secondo questo articolo, il principio di non respingimento si traduce nell'obbligo di non trasferire i rifugiati o i richiedenti asilo, direttamente o indirettamente, in un luogo in cui la loro vita o la loro libertà è minacciata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o opinione politica. Il principio di non respingimento si applica dunque alle persone che hanno e/o possono acquisire lo status di rifugiato. È quindi necessario che gli Stati, prima di procedere a qualsiasi forma di espulsione o rimpatrio, si assicurino che la persona respinta/espulsa non rischi di essere sottoposta a trattamenti vietati dalle convenzioni internazionali o altro. Gli Stati, dunque, devono astenersi dall'espulsione dei rifugiati, ma anzi hanno l'obbligo di garantire loro i vari diritti previsti dalla Convenzione. Il principio di non respingimento protegge non solo chi ha già ottenuto lo status di rifugiato⁷⁵, ma anche chi ha fatto richiesta di tale riconoscimento, in attesa del completamento delle relative formalità. Questo aspetto è una diretta conseguenza del fatto che la dichiarazione di riconoscimento dello status di rifugiato è meramente dichiarativa. Tale status deriva direttamente dalle condizioni personali descritte nell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra e non solo da provvedimenti di natura costitutiva adottati dalle autorità statali che svolgono attività di accertamento. Il principio di non refoulement si rivela essere, dunque, una componente essenziale e inderogabile del diritto internazionale dei rifugiati, che risulta essere incluso in documenti internazionali di vario genere.⁷⁶ È parte integrante, ad esempio, dal Patto sui diritti civili e politici (ICCPR) del 1966, e dalla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti

⁷⁵ *Rifugiati: il principio di non refoulement*, Altalex, 12/12/2019.

<https://www.altalex.com/documents/news/2019/12/12/rifugiati-principio-di-non-refoulement>.

⁷⁶ *Ibid.*

del 1984, e proibisce in ambedue il trasferimento di una persona in un Paese dove possa eventualmente essere sottoposto a tortura.⁷⁷ Ciò è particolarmente rilevante nel caso di respingimenti in Libia, dove, le molteplici organizzazioni presenti, denunciano le torture e altri crimini perpetrati sui migranti.

2.5 La manovra italiana: Mare Nostrum e le conseguenze

Un'operazione umanitaria di notevole importanza nel Mediterraneo condotta dalla Marina Militare Italiana è la cosiddetta "Mare Nostrum", iniziata il giorno 18 ottobre 2013 con l'obiettivo di rafforzare il controllo dei flussi di migranti e affrontare l'emergenza umanitaria in corso. È doveroso sottolineare, come preambolo, lo sforzo notevole sostenuto dall'operazione stessa, non solo in termini di efficienza ma anche, e soprattutto, dal punto di vista economico. Vengono, infatti, spesi circa 9,5 milioni di euro al mese⁷⁸ per le operazioni di ricerca e salvataggio, per mezzi militari come navi, pattugliatori ed elicotteri e impiega circa 1.000 militari al giorno. Le operazioni compiute dalla Marina Militare si sono rivelate di fondamentale importanza sotto più punti di vista, in primo luogo sotto il fronte umanitario, con 558 missioni in mare che hanno permesso di trarre in salvo 100.250 persone. Ad affiancare Mare Nostrum, l'istituzione europea Frontex, creata nel 2004 dal Council Regulation (EC) 2007/200469 al fine di essere un sostegno alle autorità di frontiera dei vari Paesi europei per il controllo dei flussi. A circa un anno dall'inizio dell'operazione Mare Nostrum, il 27 agosto 2014 l'Europa sceglie di entrare in azione a fianco dello Stato italiano con un'operazione denominata, inizialmente e genericamente, *Frontex Plus* e poi successivamente *Triton*, finanziata attraverso un bando al quale gli Stati aderiscono con mezzi e sostegni secondo la propria volontà⁷⁹ e descritta poi dal ministro Alfano come "la più grande e partecipata missione dell'Europa nello scenario del Mar Mediterraneo". Il 31 ottobre 2014 si arriva poi invece ad un cambio di rotta, quando lo stesso Ministro dell'Interno Angelino Alfano, dichiara che Mare Nostrum avrebbe affiancato Triton per i primi mesi dall'inizio della nuova operazione per poi portare la missione italiana alla chiusura definitiva, invitando l'Europa a compiere un ulteriore passo verso la risoluzione dell'emergenza migranti.⁸⁰ Decisione a cui si sono prontamente opposte Amnesty International, Medici Senza Frontiere e lo stesso Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Frontex-Plus-ecco-cosa-prevede-missione-europea-per-contrastare-sbarchi9fc41a68-130c-4a2f-b1f8-70490e581bf3.html?refresh_ce.

⁷⁹ <http://www.rivistaeuropae.eu/interno/giustizia-affari-interni/frontex-plus-nasce-novembre-qual-e-ruolo/>.

⁸⁰ <http://www.tgcom24.mediaset.it/politica/immigrazione-alfano-alla-ue-campi-profughi-e-domande-di-asilo-in-africa->.

(UNHCR), definendolo come un “volontario mettere a rischio la vita delle persone”.⁸¹ Inevitabilmente, in seguito al termine dell’operazione Mare Nostrum, ha sollevato un sentimento di indignazione generale da ambe le parti. In primo luogo, sono state mosse severe critiche nei confronti dell’insostenibilità dell’operazione stessa vista in un’ottica a lungo termine, con le relative conseguenze economiche e sociali che questo avrebbe causato in termini di servizi, sostegni sanitari, alloggi e beni di prima necessità per un grande numero di clandestini. La società italiana, dall’altra parte, lamentava il fatto di come Mare Nostrum non fosse “la priorità” per il Paese, che dal canto suo si trovava a far fronte ad una situazione già critica per gli stessi cittadini italiani. L’unione di questi due fattori ha portato la questione immigrazione clandestina al centro del dibattito internazionale con un unico risvolto: una situazione che è rimasta invariata, l’Europa che non contribuisce ad operazioni di soccorso in mare, e i numeri delle vittime.

2.6 La criminalizzazione delle ONG da parte dello stato italiano

Nel periodo successivo alle operazioni Mare Nostrum e Triton sono state messe in atto una graduale esternalizzazione delle frontiere e un insieme di strategie per ostacolare l’operato delle ONG in mare, creando un clima di ostilità ai soccorsi,⁸² sia dal punto di vista governativo, sia civile e non governativo, dando vita ad una vera e propria “*criminalizzazione delle ONG da parte dello Stato italiano*”. La conclusione dell’operazione Mare Nostrum ha lasciato un enorme vuoto nell’area della ricerca e salvataggio in mare, causando invece un progressivo aumento del numero di vittime nel Mediterraneo. Se in un primo momento le ONG erano considerate alleati dei Paesi europei, che si trovavano sopraffatti dal grande numero di sbarchi e spesso non pronti a fronteggiarne la portata e la difficoltà, questa relazione bilaterale si è progressivamente danneggiata come risultato dell’irrigidimento delle politiche di contrasto all’immigrazione.⁸³ Si passa dunque dal considerare coloro che attuano soccorsi in mare “angeli”, ad “aiuto ai trafficanti”. Accusa, questa, e in particolar modo quella mossa da Luigi di Maio del Movimento Cinque Stelle che ha reso popolare la locuzione “taxi del mare”, che ha contribuito alla richiesta di un più rigido controllo delle ONG che operavano salvataggi marittimi, accusate di non soccorrere davvero persone in situazioni di estrema difficoltà, ma di semplificarne il traffico, appoggiando chi da dietro, ne era a capo.⁸⁴ Il passo nella direzione di

⁸¹ <http://www.unhcr.it/news/unhcr-profonda-preoccupazione-per-la-fine-delloperazione-mare-nostrum>.

⁸² Cusumano, Villa, From Angels to Vice Smuggler: the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy, in European Journal on Criminal Policy and Research, 2020.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

controlli più rigidi sull'operato delle ONG risale al luglio 2017, quando l'allora Ministro dell'Interno Marco Minniti, adotta un *Codice di Condotta*, e la mancata sottoscrizione dello stesso o la sottrazione ai doveri citati in esso espone le organizzazioni che opera i soccorsi in mare a sanzioni e processi. Le ONG che sottoscrivono questo Codice di Condotta assumono, tra i diversi impegni, i seguenti⁸⁵:

- Conformemente al diritto internazionale pertinente, l'impegno a non entrare nelle acque territoriali libiche, salvo in situazioni di grave e imminente pericolo che richiedano assistenza immediata, e di non ostacolare l'attività di Search and Rescue (SAR) da parte della Guardia costiera libica;
- impegno a rispettare l'obbligo di non spegnere o ritardare la regolare trasmissione dei segnali AIS (Automatic Identification System) e LRIT (Long Range Identification and Tracking);
- l'impegno a non effettuare comunicazioni o inviare segnalazioni luminose per agevolare la partenza e l'imbarco di natanti che trasportano migranti;
- l'impegno a non trasferire le persone soccorse su altre navi;
- l'impegno a cooperare con l' MRCC, eseguendo le sue istruzioni ed informandolo preventivamente di eventuali iniziative intraprese autonomamente perché ritenute necessarie ed urgenti. [...] ⁸⁶

Nonostante le conseguenze del rifiuto di una ONG di firmare il Codice di Condotta Minniti non siano del tutto chiare e lo stesso Ministero dell'Interno abbia ammesso che questo non si tratti di uno strumento vincolante dal punto di vista giuridico, le organizzazioni che si rifiutano di firmare vengono sottoposte a interferenze da parte delle autorità dello Stato italiano e a conseguenti sanzioni. È in questo contesto di limitazioni che nasce la teoria del *Pull Factor*, formulata nel 2017 nel Risk Analysis Report da Frontex. Frontex promuove in particolare tre affermazioni riguardanti i salvataggi in mare e le ONG: 1. Le ONG rappresentano un "fattore di attrazione" che spinge i migranti a tentare la pericolosa traversata; 2. Le ONG fungono da aiuto ai criminali, poiché incoraggiano i trafficanti ad utilizzare delle imbarcazioni di pessima qualità e metodologie pericolose; 3. Le ONG con il loro lavoro rendono la traversata più rischiosa per i migranti.⁸⁷ All'interno del rapporto "Punishing Compassion: Solidarity on Trial

⁸⁵ *Codice di Condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare*, 2017. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Forensic Oceanography, Blaming the Rescuers, Criminalizing Solidarity, Re-enforcing Deterrence.

in Fortress Europe”,⁸⁸ emerge da Amnesty International come dal 2017 almeno tredici indagini penali siano state effettuate contro le ONG da parte della procura di Catania, Ragusa, Trapani, Agrigento, Palermo, e come sia stato messo in atto un vero e proprio atteggiamento di accanimento da parte degli organi di polizia e giudiziari verso i soccorsi in mare. Nel giugno del 2017, vi erano circa una decina di navi per il salvataggio marittimo, tra cui Sea Watch, Sea Eye, Bourbon Argos, Iuventa, Vos Prudence, Vos Hestia. Col passare dei mesi però sono diminuite sempre di più, sia per un consistente taglio di fondi, sia per blocchi indotti da indagini giudiziarie, sia poi a causa del Codice Minniti, che ha limitato ulteriormente l’operato delle ONG che si sono trovate davanti ad un muro eretto anche dalla Guardia Costiera, con la quale, precedentemente al Codice, avevano sempre collaborato in materia di salvataggi. Successivamente, in continuità con la politica intrapresa fino a quel momento, nel marzo 2019, il Ministro dell’Interno Salvini ha emanato una direttiva in cui richiedeva alle autorità che erano responsabili dei controlli alle frontiere del Mediterraneo di impedire l’accesso e lo sbarco in Italia delle navi che avevano operato soccorsi, violando così il diritto internazionale marittimo.⁸⁹ Nel marzo 2018, in seguito alle elezioni nazionali che avevano visto una netta propensione verso i partiti più rigidi nei confronti dell’immigrazione, il leader della Lega Matteo Salvini, ha prontamente iniziato a contrastare l’entrata nei porti italiani delle imbarcazioni che avevano soccorso i migranti a largo della Libia⁹⁰, ritardando lo sbarco dei naufraghi, in contrapposizione a ciò che era sempre stato concesso fare alle ONG in seguito ad operazioni di salvataggio. Durante il periodo governativo denominato “Conte I”⁹¹ le imbarcazioni delle ONG con migranti soccorsi a bordo sono state obbligate ad attendere in mare 9 giorni in media dopo aver presentato richiesta di sbarco in Italia. I casi più clamorosi rimandano al giugno 2019 per la Sea-Watch 3 e all’agosto 2019 per la Open Arms, quando il tempo passato in mare tra l’operazione di salvataggio e lo sbarco ha raggiunto i 20 giorni.⁹² Successivamente, nel corso del 2020, sono stati messi in atto una serie di provvedimenti adottati dalla Guardia costiera italiana finalizzati a procedere con il fermo amministrativo delle navi ONG, impedendo a queste ultime di attuare soccorsi in mare.

⁸⁸ Amnesty International, Punishing Compassion: Solidarity on Trial in Fortress Europe, 2020.

⁸⁹ *Direttiva per il coordinamento unificato dell’attività di sorveglianza delle frontiere marittime e per il contrasto all’immigrazione illegale* art. 11 del decreto legislativo 286/1998, Testo Unico in materia di Immigrazione, 18 marzo 2019.

⁹⁰ Cusumano, Villa, From Angels to Vice Smuggler: the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2020.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

2.7 Il caso Iuventa

Il caso Iuventa, imbarcazione appartenente all'organizzazione Jugend Retter, rappresenta la prima indagine svolta dalle procure italiane su membri dell'equipaggio di una ONG che effettuava salvataggi in mare. Dopo circa 14000 salvataggi e molte operazioni nelle strette vicinanze delle acque territoriali libiche per intervenire nel modo più rapido in caso di bisogno, il 2 agosto 2017, il Giudice per le indagini preliminari (GIP) della Procura di Trapani⁹³ ha disposto il sequestro dell'imbarcazione e ha aperto delle indagini per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Dieci membri dell'equipaggio di Iuventa (un cittadino britannico, sette tedeschi, uno britannico, uno spagnolo e un portoghese), e 12 membri delle navi di Medici Senza Frontiere e Save the Children,⁹⁴ sono stati indagati per favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, nonostante fosse il MRCC italiano a indirizzare l'imbarcazione verso i migranti in distress in attesa di navi da soccorso più attrezzate. Secondo l'ipotesi della Procura, l'equipaggio di Iuventa avrebbe concordato con le organizzazioni di trafficanti libici la "consegna" dei migranti, basandosi su testimonianze e foto scattate da un agente dei servizi segreti imbarcato sotto personale di sicurezza sulla Vos Hestia di Save the Children⁹⁵, attiva in quel frangente. L'episodio contestato riguarda il lascito, a riva, di tre imbarcazioni, recuperate poi dai trafficanti libici al fine di riutilizzarle, azione che non rientrerebbe nei doveri del soccorso in mare.⁹⁶ Il GIP, non mettendo in discussione la finalità dell'operato umanitario della ONG, ha dunque emesso un ordine di sequestro della nave, mentre la Cassazione ha respinto ogni argomentazione in merito, e tuttora, nonostante la denuncia di Amnesty International, l'equipaggio continua a rimanere indagato⁹⁷, oltre che impossibilitato a continuare ad effettuare salvataggi in mare.

2.8 Il caso Open Arms

Nonostante nelle date 1 e 2 agosto 2019, in zona SAR libica, 124 persone furono soccorse dalla nave Open Arms (tra le quali donne in gravidanza e 30 bambini), le autorità italiane proibirono

⁹³ Tribunale di Trapani, *Decreto di sequestro preventivo*, n. 816/2017 del 2 agosto 2017.

⁹⁴ Amnesty International, *Punishing Compassion: Solidarity on Trial in Fortress Europe*, pag. 62.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Di Bari, Masera, *La responsabilità per il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019.

all'imbarcazione di entrare nelle acque territoriali.⁹⁸ Successivamente, il 10 agosto 2019 altre 39 persone furono soccorse in zona SAR maltese, e dunque Malta concesse l'autorizzazione di sbarcare nella propria area di competenza, ma dichiarando che coloro che erano stati soccorsi precedentemente avrebbero dovuto rimanere a bordo della nave.⁹⁹ Per evitare tensioni il capitano scelse di rifiutare la proposta avanzata da Malta, e dopo il progressivo deterioramento delle condizioni a bordo chiese alle autorità giudiziarie di intervenire per uno sbarco d'urgenza dei 30 bambini a bordo e per annullare l'interdizione di ingresso,¹⁰⁰ acconsentita poi dal Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) per il Lazio che ha accolto l'istanza della ONG, comprovate le difficili condizioni a bordo. Così, tra il 14 e il 15 agosto 2019, la Open Arms entrò in acque italiane, attraccando davanti al porto di Siracusa.¹⁰¹ Dopo una ulteriore richiesta di assegnazione di un POS, il 15 agosto 2019, il Ministro dell'Interno Salvini in risposta che i migranti a bordo fossero sotto la giurisdizione dello Stato italiano, ma che avrebbero dovuto considerarsi sotto la giurisdizione dello Stato di bandiera della nave ONG, ovvero della Spagna, anche in riferimento ai minori non accompagnati a bordo della Open Arms.¹⁰² Il 16 agosto 2019, il Presidente del Consiglio chiese lo sbarco immediato dei minori, approvato solo il 18 agosto 2019 dal Ministro Salvini, su decisione della Prefettura di Agrigento. *“Le condizioni in atto sono quelle di un centinaio di soggetti le cui funzioni psichiche sono fortemente sollecitate da condizioni emozionali estreme in un clima di altissima espressione, ove la percezione di “morte” rispetto ad un eventuale rimpatrio e la speranza di “vita”, anche affrontando a nuoto lo specchio di mare che li separa dall'isola di Lampedusa, non lascia più possibilità di valutazione del rischio individuale e collettivo né, da parte di terzi, la possibilità di arginare o contenere una ulteriore estensione di situazioni psicopatologiche di ‘dissociazione nevrotica e/o psicotica’.*¹⁰³ Così, 19 giorni dopo il salvataggio in mare, i naufraghi ebbero la possibilità di sbarcare. In seguito, nel mese di novembre 2019, la Procura di Palermo depositò al Tribunale dei Ministri la richiesta di procedere nei confronti dell'allora Ministro dell'Interno per

⁹⁸ Amnesty International, *Punishing Compassion: Solidarity on Trial in Fortress Europe*, pag. 68.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Vassallo Paleologo, *La richiesta di autorizzazione a procedere sul caso Open Arms (1-20 agosto 2019)*, Collegio per i reati ministeriali, in Giustizia Insieme, 2020.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Procura della Repubblica, Tribunale di Agrigento, Decreto di sequestro preventivo di urgenza 3770/2019 del 20 agosto 2019.

omissione di atti d'ufficio e sequestro di persona.¹⁰⁴ Il Senato autorizzò così, il 20 luglio 2020, il processo nei confronti dell'ex ministro Matteo Salvini per il caso di Open Arms.

2.9 Oggi, il decreto Cutro

È lo stesso filo conduttore che lega le morti in mare degli scorsi anni al naufragio che è avvenuto nella notte tra il 25 e il 26 febbraio 2023 a poche decine di metri dalla costa di Steccato di Cutro: una politica di respingimento effettuata dall'Italia. Alle ore 4:35 di quella notte, un'imbarcazione in distress di cui era già stata fatta segnalazione da Frontex alla Guardia di Finanza quasi un giorno prima, naufraga con a bordo 180 persone, di cui ne moriranno 94, compresi 31 bambini al di sotto dei 14 anni. In seguito a giorni di silenzio, il Consiglio dei Ministri ha presentato quello che si convertirà in Decreto Legge n. 50/2023, un enorme passo indietro nella tutela dei richiedenti asilo, che strumentalizza la strage avvenuta per portare avanti politiche discriminatorie nei confronti dei migranti.¹⁰⁵ Tra le novità introdotte, quella sulla protezione speciale, che non potrà essere convertita in permesso di soggiorno per ragioni lavorative, e potrà durare al massimo 6 mesi, escludendo anche la concessione per "gravi condizioni psicofisiche". Inoltre, i richiedenti asilo vengono prontamente esclusi dal SAI, (Sistema di Accoglienza Integrabile), riservato esclusivamente a coloro che sono già dotati dello "status di rifugiato" e i CPR (Centri di Permanenza per il Rimpatrio) vedranno raddoppiare il tempo di permanenza. Oltre a ciò, si inaspriscono le pene per i cosiddetti "scafisti", con l'introduzione del reato di "Morte o lesioni come conseguenza dei delitti in materia di immigrazione clandestina",¹⁰⁶ (pena 30 anni di carcere), ponendo l'attenzione sulle ultime pedine di un sistema che sfrutta la mancanza di canali legali e sicuri proprio a causa delle politiche italiane ed europee.¹⁰⁷ Dunque, è doveroso chiedersi a cosa possa portare questo decreto, e risulta altrettanto doveroso riconoscere che il suo risultato potrebbe essere un aumento dell'immigrazione irregolare, che potrebbe generare a sua volta una condizione di invisibilità, ricattabilità ed illegalità.

¹⁰⁴ https://www.repubblica.it/cronaca/2019/11/29/news/open_arms_salvini_indagato_per_sequestro_di_persona_e_omissione_d_atti_d_ufficio-242239175/.

¹⁰⁵ Melting Pot Europa, *Cosa resta della prima accoglienza dopo il Decreto Cutro?* 17 maggio 2023, si veda il sito <https://www.meltingpot.org/2023/05/cosa-resta-della-prima-accoglienza-dopo-il-decreto-cutro/>.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

2.10 Il motivo per cui ho lavorato sulle navi umanitarie delle ONG e la mia esperienza personale: il naufragio del 6 novembre 2017

Nel 2016 si registrò un boom negli sbarchi: oltre 180mila persone arrivarono sulle coste italiane.¹⁰⁸ Davanti alla marea umana di persone che affrontava viaggi disumani in cerca di condizioni di vita migliore decisi di mettere a disposizione la mia esperienza come operatore umanitario anche nelle operazioni di soccorso e salvataggio nel Mar Mediterraneo. Ho partecipato per tre volte alle operazioni di salvataggio con l'ONG Sea Watch, l'ultima a febbraio del 2020. A bordo delle navi umanitarie vi è un equipaggio di 16/17 persone, con varie figure professionali: capitano, vice capitano, capomissione, infermieri, medici, elettricisti, meccanici, mediatori, ognuno con il proprio ruolo ben preciso. Le prime tre giornate si svolgono al porto, per organizzare la formazione (che comprende le direttive generali sul funzionamento dell'imbarcazione e le varie problematiche ipoteticamente riscontrabili in mare) e successivamente la partenza. In seguito, si susseguono altre formazioni sulla concretizzazione del salvataggio in sé, le metodologie di comunicazione con l'IMRCC a Roma, con la Guardia Costiera, fino ad arrivare all'atto di rescue vero e proprio, con il lancio dei gommoni in acqua e tutto ciò che ne concerne. Al momento dell'emergenza, dopo la ricezione di una "distress-call" (chiamata che avverte la presenza di una barca in distress), entra in azione il primo team di soccorso che si prepara, dopo aver ricevuto le coordinate esatte, per il lancio del primo gommone, sul quale sono presenti un mediatore e un medico, che legano all'imbarcazione stessa dei salvagenti pronti per l'operazione di rescue. All'arrivo in loco, se la barca è stabile, il mediatore comunica alle persone a bordo le modalità di salvataggio, cercando di far mantenere la calma in una situazione già di per sé di estrema tensione, dove anche il minimo accenno di alterazione può portare al rovesciamento della barca, con un alto numero di vittime. In quel momento, dopo un primo avvicinamento e dopo aver controllato la presenza di donne, bambini e persone in condizioni critiche, si distribuiscono i salvagenti e si carica una media di 10 persone a bordo alla volta, fino a quando tutto il gommone è vuoto. In seguito, il motore della barca e il gommone vengono tagliati e bruciati, secondo le ultime disposizioni in materia di salvataggi in mare. Non raro, ma anzi, piuttosto comune è trovare persone con bruciature cutanee dovute allo shock causato dalla reazione chimica dell'acqua salata con la benzina, che molto spesso fuoriesce dai motori che sono di scarsa qualità e si diffonde all'interno delle imbarcazioni, entrando in contatto con la pelle di chi è a bordo. Una volta sulla nave, dunque,

¹⁰⁸ Openpolis, *Gli sbarchi in Italia negli ultimi 10 anni*, 27 aprile 2023.

chi necessita di cure viene sottoposto a visite e controlli da parte dei medici e infermieri dell'equipaggio. Quando, invece, la situazione alla quale ci si trova davanti è più critica, ad esempio in casi di gommoni già usurati e persone già cadute in mare, ciò che si cerca di fare è distribuire velocemente i salvagenti, ed estrarre e salvare quante più persone possibili. In caso, invece, di prelevamento di cadaveri dal mare, questi vengono inseriti in contenitori appositi per poter poi procedere con il processo di riconoscimento insieme alle famiglie. Successivamente, una volta saliti a bordo, dopo i primi controlli, triage medico e identificazione, viene indagato (in primo luogo anche grazie alla figura del mediatore) il background di coloro che sono stati salvati, e ciò che più emerge da questi racconti sono sicuramente le condizioni disumane e le violenze perpetrate in suolo libico. Nel mentre, in parallelo alla gestione dei migranti a bordo e, come già citato, alla trasmissione dei dati alle autorità competenti, l'equipaggio si impegna nel proseguimento di altre possibili operazioni nella zona di salvataggio.

Nelle tre missioni ho ricoperto il ruolo di mediatore culturale. Una figura professionale che - in linea di massima - si occupa di facilitare i rapporti tra gli stranieri immigrati e il contesto in cui si trovano, favorendo la loro integrazione attraverso una mediazione linguistica e socioculturale. Nel caso dei salvataggi in mare, però, il mediatore è la figura che ha il primo contatto con i migranti. È indispensabile la conoscenza delle lingue (io parlo francese, inglese e arabo). Una volta intercettato il barcone, i mediatori scendono in acqua, sui gommoni in dotazione alla nave umanitaria. Ci avviciniamo ai migranti, spieghiamo chi siamo, e iniziamo il trasbordo sulla nave. Il compito del mediatore è anche quello di comunicare con la guardia costiera libica e di coordinarsi con le autorità italiane per lo sbarco e l'assegnazione di un porto sicuro. Negli ultimi anni, come già citato, si è cercato di ostacolare il lavoro delle ONG, ma questa è la metafora che uso io per spiegare l'inutilità di una politica discriminatoria che non ha nessuna concretezza nella realtà: anche se vengono bloccate tutte le ambulanze, le persone che ne hanno bisogno troveranno comunque un modo per arrivare in ospedale, o almeno ci proveranno. Ecco, le persone sono partite e partiranno lo stesso per scappare dai Paesi d'origine, solo che senza ambulanze, senza navi umanitarie a pattugliare il Mar Mediterraneo, ne sono morte e ne continueranno a morire molte di più. La tragedia che si consuma da troppi anni nel Mar Mediterraneo è una tragedia che ci riguarda. Ed è per questo che sono partito: quando tra qualche anno le generazioni future ci chiederanno "ma dove eravate voi mentre la gente moriva in mare?", io voglio poter dire che non mi sono girato dall'altra parte.

Un episodio che fa luce sulle controversie che ruotano attorno ai salvataggi in mare e del quale io stesso sono testimone è indubbiamente il naufragio del giorno 6 novembre 2017, nel quale

cinquanta persone hanno perso la vita nel Mar Mediterraneo, a 30 miglia dalle coste libiche. L'operazione di salvataggio è stata condotta dall'ONG tedesca Sea Watch¹⁰⁹, ma sono state segnalate ostruzioni ai soccorsi da parte delle motovedette della Guardia Costiera Libica di Tripoli e violenze commesse dai libici a bordo. Quella mattina, la nave Sea Watch 3 dell'ONG tedesca Sea Watch ha ricevuto una segnalazione dal Centro di coordinamento del soccorso marittimo (IMRCC) di Roma di un'imbarcazione in difficoltà in acque internazionali. L'imbarcazione era partita dalla Libia poche ore prima e aveva a bordo tra le 130 e le 150 persone. Arrivato sul luogo del naufragio, l'equipaggio della Sea Watch 3 (che era stato avvertito della presenza della nave della Marina francese) ha visto una situazione disperata:¹¹⁰ un'imbarcazione della Guardia Costiera Libica e decine di migranti che erano finiti in mare tra loro mentre il gommone si gonfiava. Secondo i racconti dei sopravvissuti, la parte libica non ha iniziato le operazioni di salvataggio fino all'arrivo dell'imbarcazione della ONG tedesca. Al contrario, hanno fotografato, ridicolizzato e insultato le persone in difficoltà.¹¹¹ La Sea Watch 3, della quale facevo io stesso parte, ha a quel punto avviato un'operazione di salvataggio. Sia la Sea-Watch che la Guardia Costiera Libica avevano ricevuto segnalazioni da parte dell'IMRCC di un'imbarcazione in distress. Quando siamo arrivati, lo scenario è stato traumatico fin da subito: prima di noi e dei francesi era già arrivata una nave della Guardia costiera libica, che aveva agganciato il gommone dei migranti, in quel momento bucatato e quindi con decine di persone in mare, alcuni con il salvagente molti altri senza nulla. Noi abbiamo lanciato i due gommoni di salvataggio, io ero su uno di questi con altri tre dell'equipaggio, e abbiamo dovuto farci largo tra persone che erano già annegate per riuscire a raggiungere quelli che invece erano ancora in vita, per recuperarli. La situazione era disperata: abbiamo tirato a bordo i superstiti con le braccia. C'era chi per rimanere in vita si attaccava al mio collo. A un certo punto ho visto un bambino che galleggiava senza vita davanti a me, l'ho preso sperando in un miracolo, ma quando l'abbiamo riportato sulla Sea Watch 3 la rianimazione non è andata a buon fine. La parte libica ha agito in modo sconsiderato e noncurante per riportare indietro i migranti,¹¹² ma noi della Sea-Watch abbiamo fatto tutto ciò che era in nostro potere per salvarli,

¹⁰⁹ 6 novembre 2017: la ferita è ancora aperta, 2020, si veda la pagina web <https://sewatch.org/it/treannidopo/>.

¹¹⁰ *It's an Act of Murder: How Europe Outsources suffering as Migrants Drown*, New York Times, si veda la pagina web <https://www.nytimes.com/interactive/2018/12/26/opinion/europe-migrant-crisis-mediterranean-libya.html>

¹¹¹ *Naufragio del 6 novembre: il ricorso dei superstiti contro l'Italia*, 2018, si veda la pagina web <https://openmigration.org/analisi/naufragio-del-6-novembre-il-ricorso-dei-superstiti-contro-litalia/>.

¹¹² *Libia: scontri tra Guardia Costiera e ONG, cosa succede davvero nel Mediterraneo*. Conferenza stampa Radio Radicale, di Giuseppe Civati, Daniele Biella, Gennaro Giudetti.

nonostante i guardacoste libici ci impedissero di intervenire e filmassero con i loro cellulari la gente che moriva.¹¹³ I militari libici sembravano non interessarsi a quelli che erano più lontani da loro, tra cui diversi già senza vita, e hanno lanciato corde alle quali le persone si aggrappavano per salvarsi. Ma molte persone sapendo che sarebbero ritornati in Libia quando ci hanno visto hanno iniziato a nuotare verso di noi. I libici all'inizio sembravano collaborativi, non ostacolavano chi voleva venire via. Poi però hanno iniziato a fare un gesto folle: ci hanno lanciato addosso delle patate, mentre ci urlavano di andarcene. Nello stesso tempo si rendevano protagonisti di brutalità sulla loro nave: prendevano a frustate e bastonate chi era già a bordo ma cercava di alzarsi e ributtarsi in mare per venire da noi. Ma le persone continuavano a provarci, erano pronte a tutto, anche perché vedevano che alcuni dei loro parenti erano già in salvo sui nostri gommoni e la separazione faceva esplodere la loro disperazione. Quel 6 novembre 2017 siamo riusciti a salvare 59 persone, ma 47 sono state riportate in Libia, la maggior parte delle quali ha subito gravi violazioni dei diritti umani e brutali violenze durante la detenzione; due sono state vendute e torturate, per poi essere restituite alle loro famiglie in cambio di un riscatto. Diciassette dei sopravvissuti, tutti originari della Nigeria, tra cui due genitori di bambini morti nel naufragio, hanno fatto causa al governo italiano presso la Corte di Strasburgo, accusandolo di aver messo in pericolo le loro vite affidando il loro soccorso ai libici e di averli “respinti per procura” commettendo una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. I migranti sono stati riportati in Libia su una motovedetta donata dall'Italia nel rispetto di un memorandum d'intesa firmato dai due Paesi nel febbraio 2017. A seguito di tale accordo, il governo italiano ha sostenuto e coordinato l'intervento in mare della Libia e la gestione dei flussi di migranti fino ad oggi. Il Mediterraneo non è un mare qualunque, perché l'abbiamo fatto diventare un cimitero: più di 26mila morti in dieci anni. Dovrebbe esistere, o essere costruita una strada di collaborazione che tutti siamo chiamati a fare insieme, un percorso. I governi dei Paesi in crisi da cui la gente scappa, i governi dei Paesi occidentali, le agenzie, anche i singoli cittadini. E su migrazione e accoglienza l'Europa non si può più sottrarre e deve sviluppare un piano comune e condiviso perché nonostante le scelte politiche inumane l'Italia comunque da sola non può farcela.

¹¹³ Gianna Rosini, *Migranti, la testimonianza: “il 6 novembre ho visto gente che annegava mentre i guardacoste libici andavano via”*, Il Fatto Quotidiano, 10 novembre 2017.

CAPITOLO 3

SECONDO CASO: INTERVENTO UMANITARIO DELLE ONG IN LIBANO NELLA RISPOSTA ALLA CRISI SIRIANA

3.1 Contesto generale della situazione in Libano dei profughi siriani

Il Libano si trova sulla costa del Mar Mediterraneo orientale, confina a sud con Israele, a nord e ad est con la Siria e la sua capitale è Beirut, città costiera che ospita un decimo della popolazione totale. Il territorio libanese conta circa 7 milioni di abitanti e la sua popolazione, particolarmente eterogenea, comprende ben 18 gruppi religiosi riconosciuti, dei quali i più significativi sono rappresentati dagli sciiti e dai sunniti, seguiti da cristiani-maroniti, greco-ortodossi e infine protestanti, armeni e drusi.



La storia del Libano è una storia complessa e, sebbene le dimensioni del Paese equivalgano circa a quelle dell'Abruzzo, nonostante la sua estensione limitata, è stato nei secoli fulcro di importanti cambiamenti storici e nucleo di interessi internazionali e di Paesi confinanti. Basti pensare che le grandi potenze mondiali sono intervenute in Libano costantemente a partire dal XIX secolo, proprio in virtù del suo essere stato considerato a lungo uno “Stato cuscinetto”.

Fino alla fine della Prima guerra mondiale, il Libano ha fatto parte dell'Impero ottomano e solo ventitré anni dopo, nel 1943, ha ottenuto la sua indipendenza.¹¹⁴ Dal 1975 al 1990 una guerra civile ha attraversato il Paese per ben quindici anni.

¹¹⁴F. Mannocchi, *Lo sguardo oltre il confine*, De Agostini, 2022, pp. 13-15

“Il suo fantasma riappare nella voce di chi l'ha vissuta, e nella voce di chi, ancora oggi, ne subisce le conseguenze e porta il peso dei ricordi, dei dolori.”¹¹⁵ Si tratta, in realtà, della seconda guerra civile, scoppiata il 13 aprile 1975 tra le Forze libanesi cristiano-maronite e il Movimento nazionale appoggiato dall'OLP (Organizzazione per la Liberazione della Palestina), un estenuante conflitto che è costato la vita a 150.000 persone ed ha provocato 300.000 feriti, oltre ad aver portato all'emigrazione di quasi un milione di persone.

E mentre la capitale Beirut, da sempre ritenuta la Parigi del Medio Oriente, veniva distrutta da anni di crisi, lo Stato libanese si ritrovava sempre più vicino al collasso. All'origine del conflitto, scontri tra i Falangisti (le milizie cristiane) e fazioni palestinesi, ma lo scontro si è trasformato velocemente rendendo più profondo il contrasto già esistente tra le comunità cristiano-maronite e quelle musulmane, fino a giungere allo scoppio della guerra civile, che ha prodotto una divisione netta della capitale Beirut lungo una "linea verde": la parte occidentale destinata ai musulmani, quella orientale ai cristiani.¹¹⁶

La guerra civile libanese è stata una guerra di tragici massacri da entrambe le parti, e alla fine degli anni Ottanta il conflitto tra cristiani e musulmani aveva frammentato ogni aspetto della società e dell'autorità statale in Libano.

Nel 1989 è stato stipulato *l'accordo di Ta'if*, il quale ha, di fatto, portato ad una cristallizzazione del quadro "nessun vincitore e nessun vinto" e provocato una parziale modifica della costituzione senza però eliminare il confessionalismo. In tale occasione, gli accordi stabilivano in particolare che le posizioni ai vertici delle istituzioni fossero spartite su base religiosa, e prevedevano dunque che il Presidente dovesse essere un cristiano maronita, il Primo ministro musulmano sunnita e il Presidente del parlamento un musulmano sciita. Ciò che nasceva come una potenziale soluzione per porre finalmente un punto ad una guerra animata da divisioni religiose, metteva in realtà, ancora una volta, l'accento proprio sul credo di ciascun gruppo, garantendo così ai politici la possibilità di usare la propria influenza per servire gli interessi di cerchie ristrette. Questa gestione, in conclusione, piuttosto che accompagnare il Paese verso una svolta di unificazione, si è rivelata ancora una volta l'alibi di ciascun gruppo per accaparrarsi denaro, fondi e – di conseguenza – consensi.

Tra i gruppi più estremisti e radicali di questi anni, il più noto è quello di Hezbollah, che secondo una traduzione letterale dalla lingua araba sta per “Il Partito di Dio”. Si tratta di un movimento politico paramilitare di stampo islamista sciita antisionista che ha radici in Libano, nato in

¹¹⁵ F. Mannocchi, *Lo sguardo oltre il confine*, De Agostini, 2022, pag. 15.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 21-23

seguito alla rivoluzione sciita in Iran del 1979 e dell'invasione israeliana del Libano nel 1982, con il fine di allontanare la presenza di Israele dal Libano e di stabilire poi uno stato islamico. Si tratta di un vero e proprio gruppo armato, finanziato e coordinato dall'Iran – con l'aiuto della Siria che offre la maggior parte del supporto logistico. In questi anni, il Partito di Dio si è macchiato anche di numerosi attacchi terroristici, compresi rapimenti e autobomba ai danni delle forze di pace occidentali, inviate sotto l'egida dell'Onu, per cercare di riportare l'ordine nella regione. La missione, Unifil (United Nations Interim Force in Lebanon), è ancora in corso e dal 2014 è guidata proprio dall'Italia.¹¹⁷

Il 2019 è stato un anno memorabile nella recente storia del Paese, poiché si diffonde in tutto il Libano quella che è stata rinominata come “Rivoluzione d'Autunno”, una profonda crisi economica che in breve tempo è precipitata distruggendo il valore dei risparmi della popolazione ed inaugurando un lungo periodo di proteste e rivolte su tutto il territorio.

Ad aggiungersi alla già critica condizione del Paese, nel pomeriggio del 4 agosto 2020, la capitale Beirut è stata coperta da un fungo di gas rosa dopo due violentissime esplosioni avvenute nella zona del porto, la cui onda d'urto si è rivelata essere così forte da essere avvertita a 250 km a ovest di Cipro e registrata dai sismografi al pari di un terremoto di magnitudo 3.3 della scala Richter. In pochissimi minuti le immagini, che hanno fatto il giro del mondo, raccontavano ad ogni latitudine di un porto in fiamme, abitazioni distrutte, alberi spezzati e automobili accartocciate, e ovunque vetri rotti in tutte le abitazioni anche nell'estensione di decine di chilometri.

All'origine dell'esplosione vi erano 2750 tonnellate di nitrato di ammonio (composto chimico usato sia come fertilizzante, sia per la fabbricazione delle bombe) che si trovava stoccato negli hangar del porto di Beirut dal 2014, dopo essere stato sequestrato da una nave russa battente bandiera moldava. L'esplosione ha causato circa 200 morti e più di 7000 feriti.

Una recente inchiesta americana ha svelato che il governo, le autorità doganali, tre ministeri, il comandante dell'esercito libanese, due giudici e persino il presidente erano stati più volte avvertiti della pericolosità della situazione. Eppure, non è stato fatto nulla per evitare che succedesse.¹¹⁸

La gravità di tale drammatico evento risiede non solo nel fatto che nell'area del porto vivevano più di 150.000 persone, ma nell'enorme entità dell'importazione di cui il Libano era

¹¹⁷ M. Sopelsa, *Hezbollah, origine del gruppo armato libanese*, si vede al sito <https://ilbolive.unipd.it/index.php/it/news/hezbollah-origine-gruppo-politico-armato-libanese?amp>

¹¹⁸ F. Mannocchi, *Lo sguardo oltre il confine*, De Agostini, 2022, pag. 16.

responsabile: da alimenti a beni di lusso, per un valore stimato di circa 15 miliardi di dollari l'anno.

Oggi il Libano, un tempo considerato la Svizzera del Medio Oriente, attraversa una delle peggiori crisi politiche ed economiche al mondo: secondo la Banca Mondiale, la terza peggiore in 150 anni. Una condizione che si protrae almeno dall'inizio della guerra civile siriana, nel 2011. E che ha alimentato una spirale di svalutazione (fino al -90% della lira sul dollaro) e sottosviluppo (tre su quattro libanesi vivono in povertà).

Con un Pil pro capite che si è dimezzato nel giro di un decennio, il reddito medio dei libanesi è tornato ai livelli degli anni Novanta, quando il Paese si trovava a terra, completamente distrutto dopo 15 anni di sanguinosa guerra civile.¹¹⁹

A partire dal 2019 il Paese sta, difatti, attraversando una complessa crisi economica e finanziaria, aggravata non solo da una situazione di stallo politico ma anche da un costante deterioramento della stabilità e dei sistemi sociali, oltre che dal susseguirsi di eventi di grande portata che ne minano gli equilibri, tra i quali oltre alle massicce esplosioni nel porto di Beirut del 2020, la crisi del carburante dell'estate 2021 e la più recente epidemia di colera che hanno messo in luce una crisi ormai profondamente radicata e hanno moltiplicato a dismisura i bisogni della popolazione.

Le ultime vicende globali e regionali, tra cui l'epidemia di COVID-19 e, ancor più recentemente, l'impatto della crisi ucraina e il deterioramento dell'economia globale, hanno ulteriormente influito sulla già compromessa situazione. Il Libano, come se non bastasse, continua anche a gestire le ricadute della crisi siriana e ospita il maggior numero di rifugiati pro capite al mondo. Si prevede, in aggiunta, che la capacità del Paese di far fronte a tutti questi shock sovrapposti continuerà man mano sempre più a diminuire in quanto mancanti piani di sviluppo globali a lungo termine e riforme strutturali. Nel luglio 2022, il Libano è stato declassato a Paese a reddito medio-basso per la prima volta in 25 anni. La crisi è stata caratterizzata da un quasi collasso totale del settore bancario e da una brutale contrazione del prodotto interno lordo, che, da 55 miliardi di dollari nel 2018 è passato a 21,3 miliardi, come previsto per l'anno 2022.¹²⁰

L'inesorabile crisi economica e finanziaria che il Libano sta affrontando dal 2019 ha avuto un grave impatto su tutti gli aspetti della società e ha portato la stragrande maggioranza della popolazione ad una condizione di crisi endemica. Inflazione e deprezzamento della moneta

¹¹⁹ *Libano: caduta libera*, ISPI, 2022, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-libano-caduta-libera-36226>

¹²⁰ Rapporto "Esigenze crescenti in Libano | Una panoramica del 2023", OCHA e UN RC/HC Libano, pag. 8, <https://www.unocha.org/lebanon>

locale hanno fortemente influenzato il reddito e il potere d'acquisto dei lavoratori e degli impiegati nonché la loro capacità di soddisfare i bisogni di base, che è ulteriormente intaccata dall'aumento dei prezzi dei beni essenziali.

Nel febbraio del 2023, l'inflazione ha raggiunto il 190%. Il costo del Paniere minimo di spesa per la sopravvivenza alimentare (SMEB) per persona nel febbraio 2023 in LBP è aumentato del 48% rispetto al gennaio del 2023. L'inflazione alimentare da ottobre 2019 è aumentata dell'11.300% e del 4.400% l'inflazione energetica.¹²¹

Le molteplici crisi che si sovrappongono hanno avuto un notevole impatto sull'accessibilità ai servizi di base come istruzione, assistenza sanitaria, acqua potabile pulita e sicura e servizi igienico-sanitari.¹²²

I servizi pubblici, già in difficoltà prima della crisi economica, stanno ormai raggiungendo soglie di emergenza e sull'orlo del collasso. Se una vasta gamma di servizi tra cui energia, istruzione, acqua e assistenza sanitaria è stata tradizionalmente fornita anche dal settore privato in Libano, la ricaduta dell'economia ha gradualmente portato anche un ampio gruppo della popolazione - soprattutto dalla classe media - verso opzioni più economiche di carattere pubblico. È emerso, tuttavia, che a causa dell'incuria, della cattiva gestione e di anni di investimenti insufficienti, i servizi pubblici non sono comunque in grado di soddisfare l'intera gamma dei bisogni.

Tra i vari danni collaterali della crisi, vi è da sottolineare quanto il sistema sanitario sia stato colpito in modo significativo. L'aumentare dei costi per l'importazione di farmaci e forniture mediche, unito alla carenza di medicinali essenziali, oltre alla manutenzione delle strutture sanitarie, ha contribuito a far impennare i costi di ricoveri e cure. Anche le risorse umane qualificate sono diminuite implacabilmente, a causa dell'emigrazione del personale sanitario verso migliori opportunità e condizioni lavorative. Gli ospedali hanno ridotto la loro capacità di posti letto della metà, portando ad una carenza di letti ospedalieri funzionali per popolazione. Mentre si ripresentano malattie come il colera e il morbillo a causa di sistemi igienico-sanitari scadenti, minori vaccinazioni e povertà endemica, il sistema si ritrova incapace di fronteggiare nuovi shock.¹²³

¹²¹ Rapporto "Piano di risposta alla crisi in Libano del 2023 (LCRP)", Nazioni Unite e Governo del Libano, gennaio 2023, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

¹²² Rapporto "Esigenze crescenti in Libano | Una panoramica del 2023", OCHA e UN RC/HC Libano, <https://www.unocha.org/lebanon>

¹²³ Rapporto "Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)", Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pag. 6-7, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

La crisi non ha risparmiato, nel suo grave impatto, neppure il settore dell'istruzione, compromettendo pertanto il benessere dei bambini in età scolare.

Una grande percentuale dei più vulnerabili è privata del diritto all'istruzione e corrono un rischio maggiore di abuso e sfruttamento. Più del 10% degli 1,2 milioni di bambini libanesi al momento non può accedere all'istruzione, a causa di problematiche economiche. Gli scioperi degli insegnanti, per il basso salario e agli alti costi di carburante e trasporti, hanno portato all'interruzione dell'apprendimento scolastico per il terzo anno consecutivo. E anche quando le scuole risultano funzionanti, la mancanza di mezzi di trasporto e bassa sicurezza sono ostacoli, in primo luogo, per le ragazze.¹²⁴

Un numero sempre più elevato di individui si trova, inoltre, ad affrontare drammatiche sfide per l'accesso a quantità appena sufficienti e sicure di acqua potabile e per uso domestico. La recente epidemia di colera ha ulteriormente mostrato che le infrastrutture idriche in Libano nel paese sono sull'orlo di un collasso pressoché totale. Gran parte degli impianti di trattamento delle acque reflue non è più funzionante per via delle continue interruzioni di elettricità e dell'inaccessibilità del carburante per far funzionare i generatori di energia di riserva.

Il collasso economico, l'elevata inflazione e l'aumento dei prezzi del carburante, ulteriormente esasperati dalla recente guerra in Ucraina, hanno avuto un grave impatto sulla fornitura di elettricità nel Paese, tanto che i generatori privati sono ormai diventati i principali fornitori di elettricità nel Paese. Senza elettricità, le famiglie banalmente non sono in grado di mantenere il cibo refrigerato e sicuro o le case calde durante la stagione invernale, con inevitabili conseguenze negative per la salute e il benessere. Tanto per fare alcuni esempi della quotidianità, i bambini non possono studiare dopo il tramonto e ci sono problemi di sicurezza per le donne e le ragazze di notte.

Dunque, è previsto che il continuo deteriorarsi dell'economia libanese, la disoccupazione e la povertà avranno un ulteriore impatto sulla necessità di protezione dei bambini nelle aree più svantaggiate. Come risultato della crisi attualmente in atto, il lavoro minorile, i matrimoni precoci e le molteplici forme di violenza e abusi, portano a un aumento complessivo dei bisogni di protezione dei minori, in particolare tra i gruppi di popolazione più emarginati.¹²⁵

La crisi sta colpendo, dunque, l'intero tessuto sociale e disturbando i rapporti comunitari. L'instabilità politica e l'erosione della governance comportano l'aumento di crimini e peggiorano drasticamente le percezioni di sicurezza fisica e protezione, a livello nazionale,

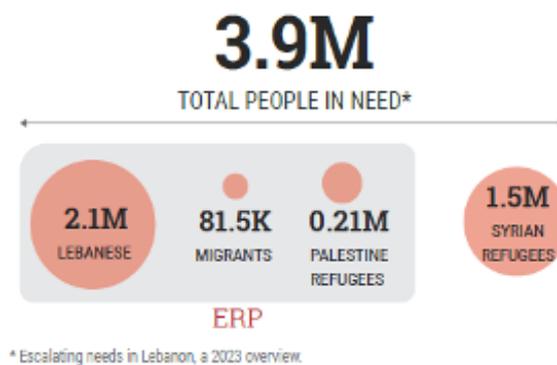
¹²⁴ Rapporto "Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)", Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

¹²⁵ Ibid.

riducendo anche lo spazio operativo per gli attori degli aiuti, deteriorando a tutti i livelli le relazioni comunitarie.¹²⁶

Nonostante il quadro generale così complesso e problematico, allo stato attuale il Libano è uno degli Stati che ospita più rifugiati al mondo rispetto alla popolazione totale, se si pensa che solo l'attuale popolazione stimata di sfollati siriani nel territorio libanese è di circa 1,5 milioni,¹²⁷ di cui 760.130 donne e 739.870 uomini su una popolazione totale di meno di 6 milioni di abitanti. Tra questi, circa il 45% sono i bambini sotto i 15 anni (687.130 bambini) e il 2,3% sono anziani sopra i 60 anni (35.920).¹²⁸

People in Need by Population Type



¹²⁹ Rapporto “Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)”, Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pag. 8, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>.

In questa situazione, la guerra siriana (a cui Hezbollah, di cui si è parlato precedentemente, sta partecipando militarmente) ha avuto enormi ricadute sulla situazione interna del Libano, a tal punto che nei periodi di forte tensione tra sciiti e sunniti si registrano numerose vittime per i continui scontri e sporadici attentati. Si pensa, infatti, che il Libano sia ormai sull'orlo del baratro di una nuova guerra civile, sulla stessa onda del conflitto siriano.

¹²⁶ Cfr. <https://www.unocha.org/lebanon>

¹²⁷ Rapporto “Piano di risposta alla crisi in Libano del 2023 (LCRP)”, Nazioni Unite e Governo del Libano, gennaio 2023, pag. 7, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230732-2023-lebanon-crisis-response-plan-lcrp>

¹²⁸ Esigenze crescenti in Libano, Una panoramica del 2023, Nazioni Unite (<https://lebanon.un.org/en/230726-escalating-needs-lebanon-2023-overview>)

¹²⁹ Rapporto “Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)”, Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pag. 8, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

I siriani sono ad oggi la popolazione di profughi più grande al mondo. Si calcola siano circa 6,5 milioni gli sfollati interni, mentre le persone che sono state costrette ad abbandonare il Paese sono 2,5 milioni, secondo i più aggiornati dati ufficiali.

La maggior parte dei profughi siriani sono al momento rifugiati in Libano: un milione sono quelli registrati dall'UNHCR, ma diverse fonti stimano che la cifra reale si aggiri tra 1,5 e 2 milioni. Molti siriani non vogliono essere registrati presso l'UNHCR, in parte perché temono che i loro nomi vengano segnalati al governo siriano oppure a quello libanese che li respingerebbe in Siria, in parte perché il Libano – non avendo mai firmato la Convenzione di Ginevra del 1951– non riconosce lo status di “profugo” e non autorizza l'UNHCR a creare campi per i rifugiati. Risulta quindi molto complicato intercettare e tenere conto dei flussi, non essendo presenti reali centri di registrazione.¹³⁰

Ad oggi, quindi, si considera che nel Paese viva un numero di profughi siriani pari ad almeno un terzo della popolazione libanese e che la grande maggioranza dei profughi presenti in Libano siano musulmani sunniti che fuggono dalle persecuzioni del governo e, soprattutto negli ultimi tempi, dalle violenze indiscriminate dei vari gruppi armati che combattono in Siria.

La popolazione libanese, che spesso considera ancora i siriani come gli ex-occupanti, è preoccupata dall'alto numero di profughi anche per le incertezze sulla effettiva possibilità di un loro futuro rientro in Siria. L'incremento repentino della popolazione rifugiata ha comportato, tra l'altro, una evidente impennata nei prezzi degli affitti e allo stesso tempo un crollo del costo del lavoro, tanto che i siriani sono ormai per forza di cose disposti ad accettare qualsiasi tipo di lavoro per compensi molto bassi e questo diviene spesso un significativo fattore di tensione con il popolo libanese che si sente, in tal modo, derubato del lavoro e dei diritti.

La condizione dei profughi siriani in Libano è particolarmente drammatica: non essendo ufficialmente riconosciuti come tali, non possono godere delle tutele che lo Status di rifugiati garantirebbe loro; pertanto, si sono dovuti organizzare e provvedere in maniera autonoma alla propria sopravvivenza mediante i propri risparmi. Le fasce sociali più agiate, che tuttavia rappresentano solo una piccola minoranza, hanno trovato alloggio in abitazioni in affitto, possibilmente nelle grandi città, ma la maggioranza ha trovato riparo in alloggi di fortuna, come ad esempio garage o edifici ancora in costruzione.

Il più significativo numero di profughi, invece, è andato a vivere in tende create da loro stessi.

¹³⁰ “Operazione Colomba, progetto Libano-Siria”, si veda al link <https://www.operazionecolomba.it/libano-siria/libanosiria-progetto.html>

Gli accampamenti vengono definiti ITS (Informal Tented Settlements) e sono creati con poche decine di tende in legno, plastica (nylon) e cartone e sono dislocati ovunque.

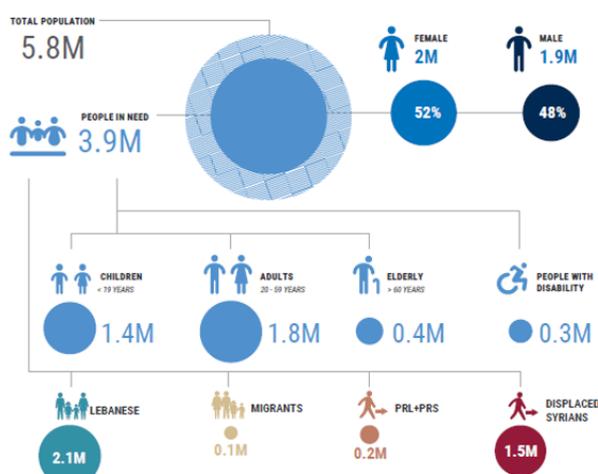
Il governo del Libano si è rifiutato di creare strutture adeguate a questi campi, sempre per scongiurare una stabilità che sostituisse il loro essere provvisori, per cui non è stato possibile per UNHCR e altre ONG rifornirli di prefabbricati, energia elettrica, fognature e spesso nemmeno bagni.¹³¹

¹³¹ Ibid.

3.2 Focus sulla risposta umanitaria delle ONG nell'emergenza dei profughi siriani in Libano

A più di 12 anni dall'inizio del conflitto in Siria, il Libano è considerato uno dei Paesi che sta attraversando una delle peggiori crisi del nostro tempo. Nonostante questo, ospita comunque il maggior numero di sfollati pro capite e per chilometro quadrato al mondo e continua a dimostrare un enorme impegno e ospitalità nei confronti dei siriani sfollati e delle popolazioni vulnerabili entro i suoi confini. Il Libano rappresenta un caso a sé come paese ospitante, che deve anche affrontare l'impatto devastante di una crisi multilivello e senza precedenti degli ultimi anni.¹³²

“Nel gennaio 2023, si stima che un totale di 3,9 milioni di persone necessitano di una qualche forma di assistenza umanitaria in Libano. Questa cifra include 2,1 milioni di libanesi vulnerabili, 1,5 milioni di rifugiati siriani, 81.500 migranti che vivono in Libano e 211.400 rifugiati palestinesi in Libano e dalla Siria (PRL e PRS)”¹³³ che vivono in 12 campi e 156 raduni.¹³⁴ Sebbene vi sia una condizione eterogenea tra la popolazione, in particolare in termini di fattori di rischio e di protezione, nel complesso l'entità e la gravità dei bisogni umanitari è determinata principalmente dall'incapacità delle persone di soddisfare i propri bisogni primari e di accedere ai servizi di base.



Rapporto “Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)”, Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pag. 7, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

¹³² Rapporto “Piano di risposta alla crisi in Libano del 2023 (LCRP)”, Nazioni Unite e Governo del Libano, gennaio 2023, pag. 8, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230732-2023-lebanon-crisis-response-plan-lcrp>

¹³³ Rapporto “Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)”, Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pag. 7, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

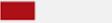
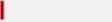
¹³⁴ Esigenze crescenti in Libano, Una panoramica del 2023, Nazioni Unite (<https://lebanon.un.org/en/230726-escalating-needs-lebanon-2023-overview>)

Il Piano di Risposta alle Emergenze del Libano (ERP) elaborato per il 2023 è principalmente un piano di natura umanitaria, pensato per rispondere ai bisogni critici delle persone più vulnerabili tra Libanesi, migranti, profughi palestinesi e siriani in Libano.

L'assistenza umanitaria è pertanto pianificata, implementata e monitorata al fine di garantire efficienza e interventi prioritari che tutelino la popolazione colpita in Libano.

L'ERP integra il supporto già fornito attraverso i programmi UNRWA (Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e il lavoro per i Rifugiati Palestinesi nel vicino Oriente) e il Piano di Risposta alla Crisi Libanese (LCRP), volto ad evitare duplicazioni e garantire interventi significativi che affrontino le esigenze a breve e medio termine delle persone in stato di bisogno in Libano. Nel 2022, in particolare, l'ERP ha aumentato il coordinamento operativo in tutti i quadri di risposta, in particolare il LCRP – che proseguirà nel 2023 con ulteriori passi finalizzati a rafforzare le strategie settoriali integrate. Si tratta di un piano di risposta che rappresenta un intervento limitato nel tempo, in attesa dell'attuazione di un piano globale a lungo termine e piani di sviluppo e riforme strutturali da parte del Governo del Libano capaci di affrontare le cause profonde della crisi come unica soluzione sostenibile.¹³⁵

People in Need by Sector

SECTOR	PEOPLE IN NEED
 Health	3.7 M 
 Food Security and Agriculture	3.1 M 
 Water, Sanitation And Hygiene (WASH)	2.7 M 
 Education	1.4 M 
 GBV	1.4 M 
 Child Protection	1.1 M 
 Nutrition	1. M 
 Migrants	0.08 M 

¹³⁶ Rapporto “Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)”, Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pp. 11-12, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

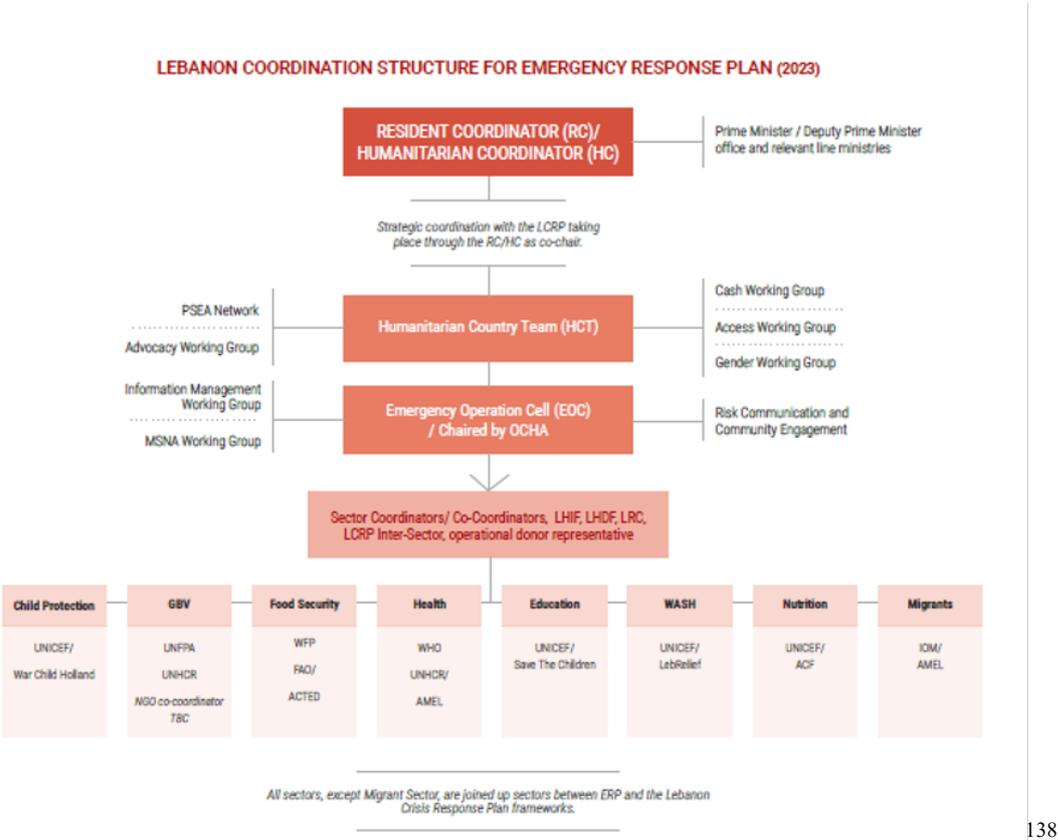
¹³⁵ Rapporto “Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)”, Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pp. 11-12, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

¹³⁶ Ibid., pag. 8

Si stima che nel 2023, gli interventi umanitari richiederanno \$ 198,21 milioni per fornire assistenza salvavita a libanesi vulnerabili, migranti e profughi in Libano.

Tali interventi, sono in particolare suddivisi nei settori Istruzione, Sicurezza Alimentare, Salute, Nutrizione, Protezione - Protezione dei minori, Violenza di genere, Igiene, Migranti e Servizi di coordinamento e supporto.

Una strategia finalizzata alla pace avrà maggiori possibilità di compiere il suo fine se si avvale dell’apporto sinergico, concordato e mirato dalla società civile in tutte le sue forme associative ed in particolare dalle organizzazioni non governative.¹³⁷



138

Rapporto “Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)”, Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pag. 14, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

Il “Libano Crisis Response Plan (LCRP)” del 2023, in particolare, riunisce 118 Organizzazioni partner al fine di assistere più di 3,2 milioni di persone colpite dalla crisi che vivono in Libano.

¹³⁷ F. Tullio (a cura di), *Le ONG e la trasformazione dei conflitti. Le operazioni di pace nelle crisi internazionali. Analisi, esperienze, prospettive*, Roma, Edizioni Associate, 2002, pag. 18

¹³⁸ Rapporto “Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)”, Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pag. 14, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

Per riuscire a soddisfare i bisogni urgenti e fornire protezione e assistenza immediata a 1,5 milioni di sfollati siriani, 1,5 milioni di libanesi vulnerabili, 31.400 rifugiati palestinesi dalla Siria e 180.000 rifugiati palestinesi in Libano, sono necessari miliardi di dollari ed occorre, al contempo, mitigare gli impatti della crisi siriana sulle infrastrutture, l'economia e le istituzioni pubbliche del Libano.

Dall'anno 2015, lo Stato libanese ha ricevuto circa 9,3 miliardi di dollari a sostegno delle persone vulnerabili nell'ambito della LCRP. L'assistenza è stata resa possibile dai contributi dei donatori e poi attuata da partner umanitari, di sviluppo e governativi, insieme all'incredibile ospitalità delle comunità locali, ed ha portato un sostegno di grande portata in tutti i settori e ha contrastato un deterioramento ancora più profondo delle condizioni di vita per migliaia di persone in una posizione di vulnerabilità.¹³⁹

L'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA), nel più recente Piano di Risposta alle Emergenze del Libano (ERP), ha riportato – per ciascuno dei settori d'intervento umanitario sopra menzionati – oltre a tutti i numerosi partner che ne consentono l'effettiva attuazione, anche le specifiche strategie d'intervento con i rispettivi obiettivi:

- Istruzione

Organizzazioni attive: Al Fayhaa Association, Alpha, Amel Association International, Ana Aqra Association, Anera, AVSI, Caritas Lebanon, Caritas Switzerland, Dorcas/tabitha, Finn Church Aid, FISTA, FRATELLI, Humanity & Inclusion, International Alert, IOCC, IRC, LOST, LSESD/MERATH, Mouvement social, NRC, Oppeness Development Association - ODA, Relief International, Rene Moawad Foundation, Ribat, Save the Children, SCI, Sector Coordination team, shareQ NGO, TDH Italy, Tdh Lausanne, UNDP, UNICEF, WeWorld-GVC, WFP, World Food Programme, World Vision and IOM.

Strategia di Settore: il sistema educativo del Libano può essere rafforzato per fornire un sicuro, inclusivo ed equo accesso ad un apprendimento di qualità. Bambini e giovani, in particolare quelli più vulnerabili, avranno l'opportunità di sviluppare competenze necessarie per il mercato del lavoro, migliorando la loro occupabilità e l'empowerment personale. I partner garantiranno la protezione dei soggetti vulnerabili e forniranno servizi di supporto attraverso il sistema nazionale con l'obiettivo di sostenere bambini, genitori/tutori, insegnanti, scuole e luoghi di apprendimento, con le risorse necessarie per garantire il benessere psicosociale dei bambini e

¹³⁹ Rapporto "Piano di risposta alla crisi in Libano del 2023 (LCRP)", Nazioni Unite e Governo del Libano, gennaio 2023, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230732-2023-lebanon-crisis-response-plan-lcrp>

il loro ritorno sicuro a un apprendimento di qualità che li sostenga nel recuperare l'apprendimento perduto.¹⁴⁰

- Sicurezza Alimentare

Organizzazioni attive: ACF Spain, ACTED, ADRA, Akkarouna, Al Majmouaa, Al Makassed, Al Shouf Cedar Association, ANERA, Arche Nova, AVSI, B&Z, Borderless, CARE, Caritas Lebanon, CONCERN, COOPI, DCA, DRC, DPNA, Fair Trade Lebanon, FAO, Farah Social Foundation, Ghirass for Society Development, GVC, IOCC Lebanon, ISWA, Jafra Foundation, Leb Relief, Live Love Lebanon, LOST, LSESD, MCC, MDSF, Mercy Corps, Migration Services and Development – MSD, Nabaa, Nusaned, NRC, OXFAM, PCMM, PU-AMI, RI, RMF, Salam LADC, SCI, Shafak Lebanon, shareQ, SIF, Tabitha-Dorcas, UN Women, UN-Habitat, UNICEF, WFP, WVI.

Strategia di Settore: La situazione di insicurezza alimentare della popolazione attualmente residente in Libano dovrebbe continuare a peggiorare, rendendo urgente e necessaria l'azione per ridurre le carenze alimentari, proteggere e ripristinare i mezzi di sussistenza e prevenire la malnutrizione acuta.

Il settore mira a rispondere ai bisogni urgenti sotto un unico piano di risposta, puntando a tutte le persone residenti in Libano che si trovano ad affrontare malnutrizione acuta e insicurezza alimentare migliorandone l'accesso e la disponibilità ad alimenti nutrienti diversificati per ridurre le lacune alimentari e prevenire la malnutrizione acuta; rafforzare l'agricoltura, la produzione e la produttività e migliorare la capacità di provvedere ai propri mezzi di sussistenza. Tale strategia settoriale congiunta sarà implementata in linea con la Strategia Nazionale Agricoltura del Ministero dell'Agricoltura (NAS) 2020-2025, gli obiettivi di sviluppo e riduzione della povertà del Ministero degli Affari Sociali e l'impegno del Libano verso il raggiungimento degli obiettivi delle Nazioni Unite dell'Agenda 2030 ed in particolare SDG 1 (No Povertà), SDG 2 (Zero Fame) e SDG 17 (Partnership per gli obiettivi).¹⁴¹

- Salute

Organizzazioni attive: LNNGOs: AMEL Association International, EMBRACE Lebanon, Tripoli Arteries Association, Project HOPE- René Moawad Foundation, Children Cancer Centre of Lebanon, Soins infirmiers et développement Communautaire, Lebanon Needs, Alshifaa for medical and humanitarian services. INGOs: Première Urgence Internationale,

¹⁴⁰ Rapporto "Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)", Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pp. 15-17, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

¹⁴¹ Rapporto "Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)", Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pp. 26-28, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

International Rescue Committee, MedGlobal, Syrian American Medical Society Foundation, International Medical Corps UK, Relief International, Handicap International - Humanity & Inclusion, ARCS ARCI Cultura e Sviluppo, Caritas Lebanon, MEDAIR. UN: IOM, UNFPA, UNHCR, UNICEF, WHO.

Strategia di Settore: Il settore sanitario mira ad affrontare, nell'immediato, le minacce alla mortalità e alla morbilità in Libano, principalmente lavorando attraverso il sistema sanitario per consentire il funzionamento continuativo di servizi essenziali quali cure ospedaliere, farmaci essenziali di qualità e una buona risposta in caso di focolai. Anche l'accesso dei pazienti alle cure è caratterizzato da sforzi finalizzati a supportare l'aumento della presa in carico presso gli ospedali e la fornitura di farmaci, nonché nuovi servizi per la salute materna e quella mentale e il sostegno psicosociale tra le comunità vulnerabili, e azioni di sensibilizzazione e prevenzione.¹⁴²

- Nutrizione

Organizzazioni attive: International Orthodox Christian Charity (IOCC), ACF, Mercy USA, Premier Urgence (PU), UNFPA, Relief International (RI), Save the Children, Medair, International Medical Corps (IMC), WFP, International Rescue Committee (IRC).

Strategia di Settore: La strategia richiede un approccio sistemico che mira ad utilizzare cinque sistemi tra loro correlati: cibo, salute, acqua e servizi igienico-sanitari, istruzione e protezione sociale. Un focus particolare è quello sulla malnutrizione che risulta essere, in toto, una violazione del diritto fondamentale dei bambini all'alimentazione ed ha ripercussioni sul benessere della popolazione durante tutto il corso della vita. La risposta intende contribuire ad affrontare malnutrizione e denutrizione, entrambe causa di arresto della crescita e deperimento, carenze di vitamine e altri micronutrienti, sovrappeso e obesità.

L'obiettivo della strategia è quello di promuovere diete, servizi e pratiche atte a sostenere un'alimentazione, una crescita e uno sviluppo ottimali per bambini, adolescenti e donne.¹⁴³

- Protezione – Protezione Minori

Organizzazioni attive: Alawite Islamic Charity Association, Danish Refugee Council, Himaya, International Organization for Migration, Mena Organization for Services Advocacy integration and Capacity Building, ONG Tabitha, Plan International, René Moawad Foundation, Right to Play, Save the Children, Secours Islamique France, SPHERE Building Tomorrow, Terre des Hommes - Italy, Terre des Hommes - Lausanne, United Nations Children's Fund,

¹⁴² Rapporto "Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)", Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pp. 23-25, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

¹⁴³ Ibid., pp. 26-28

United Nations Population Fund, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, War Child Holland and World Vision International.

Strategia di Settore: Il deterioramento delle condizioni economiche nel Paese, la disoccupazione e la povertà incidono molto sulle esigenze di protezione dei minori soprattutto nelle zone gravemente colpite. Come risultato della crisi incessante ci sono il lavoro minorile, matrimoni precoci e diverse forme di violenza e abusi che portano a un aumento complessivo della protezione dei bisogni dei minori, in particolare tra i gruppi più vulnerabili ed emarginati della popolazione. Ciò richiede prevenzione immediata, un intervento tempestivo e servizi di risposta come attività di salvataggio che includono i servizi di supporto psicosociale, oltre alla necessità di lavorare a livello di comunità per consentire alle famiglie di identificare e riferire i casi ad alto rischio di violenza, abuso e/o sfruttamento.

Questo settore opera anche attraverso il rafforzamento del sistema sociale complessivo in modo che i bambini emarginati ricevano più assistenza sociale e servizi di protezione dell'infanzia, con un impatto positivo complessivo sul benessere dei bambini anche attraverso il potenziamento dell'istruzione e dell'alimentazione.¹⁴⁴

- Protezione - Violenza di genere

Organizzazioni attive: Al Fayhaa Association, Al-Jana, Amel Association International, CARE, Caritas Lebanon, DRC, Humanity & Inclusion, IOM, Lebanese Council to Resist Violence against Women, MENA organization for Services, Advocacy Integration and Capacity Building; NCA, NRC, Rene Moawad Foundation, Save the Children, TDH Italy, Tdh Lausanne, UNICEF, UNFPA, UNWOMEN and World Vision.

Strategia di Settore: Per affrontare i rischi della violenza di genere, il settore applica un approccio su più livelli a sostegno della prevenzione, mitigazione del rischio e attività di risposta. Lo scopo è sostenere anche le vittime per affrontare i rischi immediati e costruire una resilienza a lungo termine alle minacce e agli shock vissuti. Sono previsti spazi sicuri e centri sanitari nonché la fornitura di protezione di emergenza e assistenza nell'ambito della gestione dei casi di violenza di genere per mitigarne le conseguenze e facilitare l'accesso ai servizi.¹⁴⁵

- Igiene

Organizzazioni attive: ACTED, Action Against Hunger, American Near East Refugee Aid, Association Nabad for Development, Associazione Volontari per il Servizio Internazionale, Danish Refugee Council, Developmental Action Without Border (Nabaa), INTERSOS

¹⁴⁴ Rapporto "Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)", Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pp. 29-30, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

¹⁴⁵ Ibid., pp. 31-33

Humanitarian Aid Organization, LebRelief, Nabad, Oxfam, Solidarités International, UNICEF, WeWorld-GVC, World Vision.

Strategia di Settore: i sistemi idrici e igienico-sanitari saranno sostenuti attraverso operazioni e assistenza manutentiva agli stabilimenti idrici e nei luoghi dove gli impianti vengono gestiti, attraverso la fornitura di carburante, cloro, pezzi di ricambio e altri materiali di consumo che consentono il funzionamento dei sistemi. L'alternativa con un supporto diretto attraverso l'autotrasporto dell'acqua, oltre ad essere più costoso, presenta maggiori rischi in termini di salute pubblica e ambientale, e potrebbe creare disuguaglianze tra famiglie e creare o esacerbare di conseguenza tensioni sociali. Gli impianti saranno supportati anche da investimenti di emergenza nelle infrastrutture idriche e fognarie.¹⁴⁶

- Migranti

Organizzazioni attive: AMEL - Lebanese Association for Popular Action, L'Union Pour La Protection de L'Enfance Au Liban, Caritas Lebanon Migrants Center, Egna Legna Besidet Inc., Insan Association, International Organization for Migration, Migration Services and Development, Oxfam GB, Health, Soins infirmiers et développement communautaire, Agency for Technical Cooperation and Development, ONG Tabitha, Protection - Human Trafficking & Smuggling

Strategia di Settore: L'obiettivo generale è quello di garantire l'accesso dei migranti agli aiuti umanitari e all'assistenza multisettoriale, in particolar modo per coloro che richiedono protezione, per garantire che non vengano lasciati indietro.

Per raggiungere questo obiettivo, è stato adottato un approccio di rete finalizzato ad affrontare questioni specifiche per i migranti in situazioni di vulnerabilità derivanti dallo sfruttamento e dall'abuso, così da anticipare le lacune nelle reti di sicurezza umanitaria e fornire soluzioni alternative.¹⁴⁷

- Servizi di coordinamento e supporto

Organizzazioni attive: REACH, UNFPA, LHIF, LHDF

Strategia di Settore: Nello sforzo di assicurare l'intervento umanitario, il Coordinamento fornisce supporto per mantenere costante e operativo l'accesso all'aiuto umanitario. Ciò comporterà l'accertamento dell'accesso dei beneficiari all'assistenza umanitaria e una consulenza strategica alla leadership umanitaria e ai partner. Il coordinamento consentirà inoltre efficaci e tempestive operazioni di emergenza quando necessario, anche attraverso il supporto

¹⁴⁶ Rapporto "Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)", Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, pp. 34-36, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

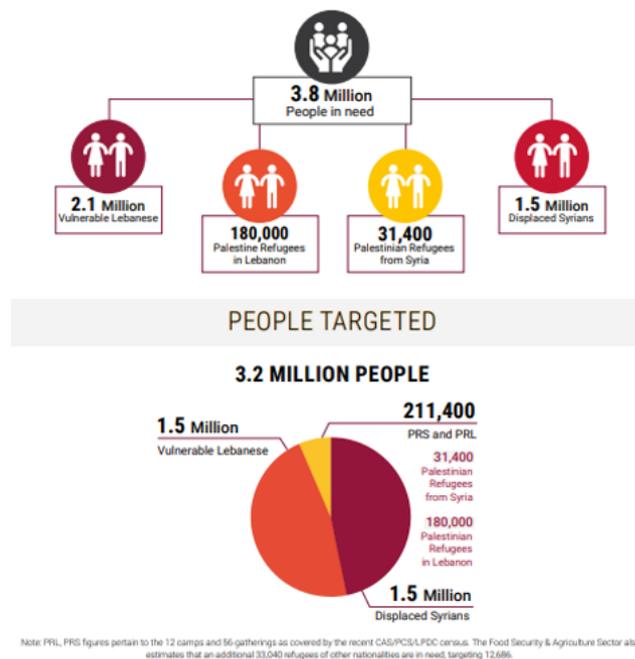
¹⁴⁷ Ibid., pp. 37-39

di meccanismi di emergenza e garantirà che gli sforzi, i piani e le modalità di preparazione siano sviluppate, aggiornate e coordinate.¹⁴⁸

Sospesi tra un passato, caratterizzato sofferenza e fuga, e un presente incerto che continua a sfuggire, per dare un senso a tutto ciò che li circonda, i profughi sono aggrappati alla speranza di un futuro, nella ripetizione delle giornate che si protrae senza tempo e all'interno di spazi che si potrebbero definire come non-luoghi.

Abitare in un campo profughi significa tentare di sopravvivere nel presente, senza poter progettare con fiducia un orizzonte di vita futura, vivendo così una quotidianità logorante, in primo luogo per i bambini, la cui capacità di sognare si deteriora ogni giorno, e per i loro genitori, che puntualmente dichiarano di poter sopportare la sofferenza personale ma di essere al contempo spaventati all'idea che la stessa sorte spetti ai loro figli.

POPULATION IN NEED AND TARGETED



¹⁴⁹ Rapporto “Piano di risposta alla crisi in Libano del 2023 (LCRP)”, Nazioni Unite e Governo del Libano, gennaio 2023, pag. 15, si veda al link https://lebanon.un.org/sites/default/files/2023-05/Lebanon%20Crisis%20Response%20Plan%202023_0.pdf

¹⁴⁸ Ibid., pp. 40-41

¹⁴⁹ Rapporto “Piano di risposta alla crisi in Libano del 2023 (LCRP)”, Nazioni Unite e Governo del Libano, gennaio 2023, pag. 15, si veda al link https://lebanon.un.org/sites/default/files/2023-05/Lebanon%20Crisis%20Response%20Plan%202023_0.pdf

Tra le numerose organizzazioni che operano in favore dei rifugiati in Libano, i volontari di Operazione Colomba garantiscono una presenza fissa all'interno del campo profughi nella condivisione della vita quotidiana con le persone che vi abitano.

“Operazione Colomba” nasce nel 1992 come Corpo Nonviolento di Pace della “Comunità Papa Giovanni XXIII”, fondata a Rimini da don Oreste Benzi nel 1973 e che porta il nome del Papa che per primo ha definito la *guerra come follia*.

Con l'intento di favorire, a livello internazionale, l'intervento di una terza parte all'interno di un conflitto armato e di trasformarlo con l'uso della nonviolenza, Operazione Colomba è diventato il primo modello di Corpo Civile di Pace in Italia.

«Violenza è distruzione della vita, nonviolenza è amore per la vita, cura per la vita e forza che fa vivere».¹⁵⁰ Gli strumenti nonviolenti sono in antitesi alle armi, perché sono propri delle relazioni umane, le stesse che gli strumenti militari distruggono e che, invece, i primi esaltano tanto da far, nel tempo, cambiare atteggiamento agli avversari. «La nonviolenza – ha scritto Gandhi – appare nella sua vera e più profonda natura quando viene opposta alla violenza».¹⁵¹

Si tratta di un progetto attivo quasi in tutti i continenti e di cui fanno parte circa 2.000 volontari, ed è aperto a tutte quelle persone, credenti e non, che si trovano a voler sperimentare la nonviolenza come unica strada possibile per ottenere una Pace reale, basata sulla verità, sulla giustizia, sul perdono e sulla riconciliazione.¹⁵²

Attualmente, Operazione Colomba ha progetti attivi e ufficialmente riconosciuti con una presenza continuativa di volontari in Palestina/Israele, in Colombia al fianco della Comunità di Pace di San José de Apartadó, accanto alle popolazioni indigene Mapuche dell'Araucanía e in generale del sud del Cile, in Ucraina e in Libano al confine con la Siria nel villaggio di Tel Abbas e in uno dei campi profughi adiacenti. Tuttavia, oltre ad essere impegnata a supportare e coordinare le attività dei progetti all'estero, è costantemente attiva anche in Italia con corsi di educazione alla pace nelle scuole e nelle università, testimonianze, raccolta fondi, assolvendo anche un compito per così dire “politico” mediante l'adesione a convegni, seminari, campagne pubbliche di approfondimento e sensibilizzazione sui temi della pace e della nonviolenza.

È iniziato così, un giorno, decidendo di partire in modo assolutamente gratuito, solo con il cuore. E questo è ciò che caratterizza tutti i volontari di Operazione Colomba. Non indossano divise,

¹⁵⁰ F. C. Manara, *“Una forza che dà vita: ricominciare con Gandhi in un'età di terrorismi*, Milano, Unicopli, 2006, p. 159

¹⁵¹ E. Peyretti, *Nonviolenza e tecniche di difesa nonviolenta* in *“Annuario di filosofia - Pace e guerra tra le nazioni”*, Milano, Ed. Guerini e associati, 2006, si veda al link <https://www.peacelink.it/pace/a/20410.html>

¹⁵² Operazione Colomba - Corpo Nonviolento di Pace della Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, si veda al link <https://www.operazionecolomba.it/chi/chi-siamo.html>

non sono dotati di armi, stanno semplicemente lì. Essere presenza. Ed è proprio questa semplicità, ciò che ferma le guerre. Trasformare l'ingiustizia in giustizia, quella che porta a credere che un europeo valga di più di un palestinese. E il fare giustizia sta anche solo nel parlare di loro, rendere onore alla loro quotidiana lotta e scoprire che, nel farlo, vite umane trovano salvezza. *“Dunque, essere la diplomazia dei piccoli, degli ultimi, degli indifesi”*.¹⁵³

Guadagnando attendibilità e fiducia sempre maggiori, Operazione Colomba ha svolto la sua azione su tutti i fronti e con le vittime di tutte le parti in lotta, cercando di instaurare un dialogo tra “nemici” che non riuscivano né a parlare né tanto meno a riconciliarsi, diventando un vero e proprio attore neutrale; però, come ricorda anche lo slogan tramandato in ogni esperienza di formazione proposta, “Neutrali tra le parti, ma schierati contro le ingiustizie”.

Questo Corpo Nonviolento di Pace si fonda su tre pilastri fondamentali: *condivisione*, che implica “abitare il conflitto” per vivere insieme alle vittime sia le condizioni precarie dell'emergenza che le paure e i rischi della guerra; *neutralità o equivicinanza*, che porta a condividere il conflitto andando oltre qualunque etnia, religione o appartenenza politica; *nonviolenza*, scelta peculiare, concretizzata con azioni, spesso inventive, di interposizione, accompagnamento, mediazione, protezione, riconciliazione.

La nonviolenza operata è pertanto testimonianza, denuncia, condivisione.

La presenza di Operazione Colomba in Libano è iniziata nel settembre 2013, e a seguito di alcuni viaggi esplorativi in tutto il Paese, nell'aprile del 2014 è stata poi avviata una presenza fissa nel villaggio di Tel Abbas e in uno dei campi profughi ad esso adiacenti.

Tel Abbas conta circa 3000 abitanti, di cui 1000 musulmani sunniti e 2000 cristiani ortodossi. Nel corso degli ultimi due anni si sono aggiunti anche 2000 siriani musulmani sunniti.

Il villaggio di Tel Abbas si trova a nord del Libano, in una delle regioni più povere e con il maggior numero di profughi, ad appena 5 km dal confine con la Siria.

Vivere nel campo di Tel Abbas porta a condividere la vita e ad entrare in relazione con persone non solo di origini differenti, ma anche di diversa appartenenza etnica, politica e religiosa, confrontandosi con posizioni contrarie rispetto al conflitto siriano. Nell'estate dell'anno 2014 un'escalation di scontri tra gruppi jihadisti e militari libanesi ha portato a rappresaglie sia di civili che di militari verso alcuni profughi siriani. Così un campo attiguo a Tel Abbas è stato minacciato di incendio.¹⁵⁴

¹⁵³ https://www.apg23.org/it/operazione_colomba/

¹⁵⁴ Cfr. “Operazione Colomba, progetto Libano-Siria”, si veda al link <https://www.operazionecolomba.it/libano-siria/libanosiria-progetto.html>

Gli abitanti stessi del campo, impauriti, hanno chiesto la presenza protettiva dei volontari, che si è quindi concentrata sul campo ed è continuata negli anni perché definitivamente ha aiutato a mantenere basso il livello di tensione con la popolazione libanese. Dall'adesione alla richiesta d'aiuto dei rifugiati, è stata così costruita una prima tenda nel campo, sullo stampo di quelle siriane, e da allora i volontari vivono con loro condividendone la quotidianità.

La possibilità di vivere al campo è diventata, indirettamente, fonte di sicurezza anche per i libanesi cristiani che, intimoriti dalla presenza dell'ISIS nel territorio, vedevano un potenziale terrorista in ogni profugo siriano. “Vivendo al campo si è dimostrato che quel posto è privo di pericoli per loro. Si è iniziato inoltre a vivere anche insieme ai libanesi cristiani, qualche giorno al mese, per costruire con loro relazioni di amicizia e di fiducia che permettono ai volontari di fungere da mediatori e costruire ponti di dialogo tra le diverse comunità.”¹⁵⁵

Dal più recente report delle attività, redatto dai volontari nel mese di Aprile 2023, emerge che attualmente in Libano le forze di sicurezza si stanno rendendo protagoniste di svariate intimidazioni, violenze e soprusi. I rifugiati siriani sono terrorizzati dai rastrellamenti e dalle continue deportazioni verso la Siria che vedono ormai coinvolto un grande numero di persone. Durante il mese di aprile sono state più di 450 le deportazioni appurate. Le zone interessate maggiormente sono la Valle della Bekaa, Aley, la costa a Nord di Beirut (Jounieh, Biblos e Batroun) e l'Akkar.

Oltre alla pericolosità per le vite umane dei siriani, diversi sono i casi in cui non si ha più notizie delle persone. La libertà di espressione è sotto attacco su più versanti. Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati ha emendato il suo regolamento prevedendo la richiesta di un permesso obbligatorio per qualsiasi avvocato che voglia partecipare a seminari, conferenze, discussioni, interviste e dichiarazioni alla stampa. Inoltre, sono stati disposti provvedimenti disciplinari nei confronti di coloro che hanno mosso pubblicamente critiche, rischiando l'espulsione dall'Ordine e quindi l'impossibilità di esercitare la professione. Questa ulteriore limitazione si aggiunge alla spesso difficile attività legale che, specialmente quando si occupa di diritti e abusi, è sottoposta a pressioni, ostacoli e aggressioni personali.

A metà aprile, il gruppo di volontari ha iniziato a percepire le prime preoccupazioni in seguito alla politica di propaganda sempre più dura contro i siriani nel territorio libanese.

Intorno all'Eid al-Fitr (i primi tre giorni dopo il termine del Ramadan), tra i rifugiati sono iniziate a circolare le prime notizie dei rastrellamenti di siriani all'interno delle case e nei campi.

¹⁵⁵ “Operazione Colomba, progetto Libano-Siria”, si veda al link <https://www.operazionecolomba.it/libano-siria/libanosiria-progetto.html>

Le storie di persone che subiscono discriminazioni significative nella loro vita quotidiana aumentano di giorno in giorno, insieme a quelle di coloro che sono sottoposti a deportazione. La paura è alimentata e giustificata anche dalla riduzione dell'assistenza medica d'emergenza da parte delle Nazioni Unite, dal coprifuoco disposto per i siriani adottato da alcune municipalità e dalla notizia che nel prossimo futuro non ci sarà la possibilità di accedere al lavoro. Di conseguenza, sempre più persone si rivolgono ad Operazione Colomba, non solo per chiedere assistenza medica, ma anche per insistere nel lasciare il Paese per dirigersi verso l'Europa attraverso corridoi umanitari.¹⁵⁶

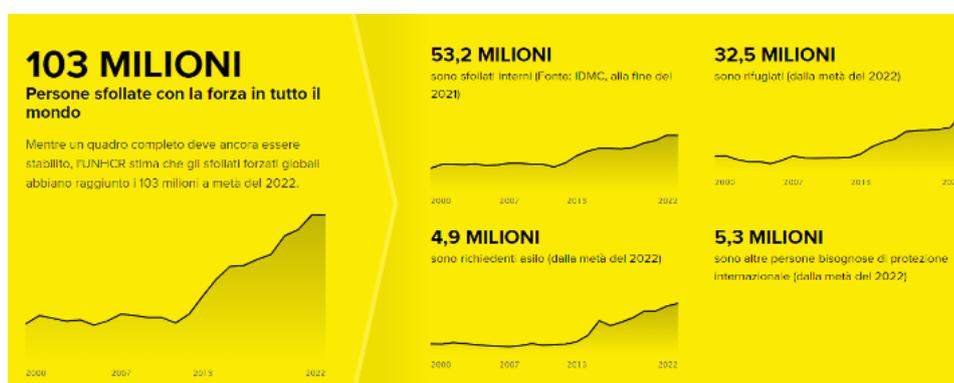
¹⁵⁶ Cfr. "Report mensile, Aprile 2023 – Operazione Colomba", si veda al link <https://www.operazionecolomba.it/libano-siria/libanosiria-report/3723-aprile-2023.html>

3.3 Corridoi umanitari come alternativa legale e sicura

Sono milioni i rifugiati e i migranti che ogni giorno, nel mondo, rischiano la vita nel disperato tentativo di cercare condizioni migliori o di mettersi in salvo da persecuzioni, conflitti, sfruttamento o violenza generalizzata. La cronaca, ad ogni latitudine, racconta quotidianamente di persone pronte a tentare pericolose traversate per mare, lunghissimi viaggi a piedi che aggirano muri e recinzioni di filo spinato, tragitti nascosti all'interno di camion o container dove vi è un altissimo rischio di morire affogati.

Si tratta di percorsi che accomunano rifugiati e migranti che, pur essendo caratterizzati da bisogni di protezione differenti spesso, tuttavia, si ritrovano ad utilizzare le medesime rotte. Per questo si parla, dunque, di “flussi misti”, nei quali sono presenti migranti in fuga dalla povertà, rifugiati e richiedenti asilo che viaggiano fianco a fianco.

Il dato statistico più aggiornato fornito dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), risale al 27 ottobre 2022 e ha rilevato la cifra record di 103 milioni di persone sfollate forzatamente in tutto il mondo, di cui circa 53,2 milioni sfollati interni, 32,5 milioni di rifugiati, 4,9 milioni richiedenti asilo e 5,3 milioni sono le altre persone bisognose di protezione internazionale.



¹⁵⁷ UNHCR, *Statistiche sui rifugiati* (dato aggiornato al 27 ottobre 2022), si veda al link <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

Sebbene su scala internazionale negli ultimi anni le migrazioni siano aumentate enormemente per molteplici fattori, (tra cui conflitti, globalizzazione, crescenti disparità nelle condizioni di

¹⁵⁷ UNHCR, *Statistiche sui rifugiati* (dato aggiornato al 27 ottobre 2022), si veda al link <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

vita all'interno dei vari Paesi e fra uno Stato e l'altro¹⁵⁸), i flussi migratori sono sempre esistiti ed hanno sempre riguardato una pluralità di contesti e popolazioni a livello mondiale.

Come scriveva già Seneca a sua madre durante il suo esilio in Corsica in *Consolatio ad Helviam Matrem*, «Ognuno ha lasciato la sua casa per una ragione o per l'altra. Questo, però, è certo: che nessuno è rimasto nel luogo dove è nato. Incessante è il peregrinare dell'uomo.»

L'Europa stessa non esisterebbe senza le migrazioni: è nata, si è ripensata e costruita, ed ha contribuito all'emersione di altri continenti grazie alle migrazioni, prima ancora dei moderni movimenti di popolazione. Le migrazioni sono un fatto strutturale. Esattamente come le stagioni. Vengono, da decenni, chiamate 'emergenza', come se fossero una pioggia improvvisa, inaspettata. È qui che risiede la presbiopia, che non è solo europea, ed è aggravata dal fatto che viene chiamato 'pericolo' ciò di cui, essenzialmente, ha anche bisogno.¹⁵⁹

Eppure, la maggior parte di questi viaggi sono irregolari: le persone, non avendo i documenti necessari, utilizzano valichi di frontiera non autorizzati o affidano le loro vite nelle mani di trafficanti che promettono protezione e di portarle a destinazione, nel miraggio di un prospero e felice futuro.

Sarebbe ingenua l'idea di poter fermare il grande viaggio che spinge gente piena di forza e qualità a lasciare la propria terra, i propri cari, per andare verso vite e luoghi sconosciuti: parliamo di uomini e donne che in mancanza di prospettive o di alternative sono disposti, anche per anni, a soffrire e sopportare situazioni disumane, perché il viaggio – quasi sempre – avviene in condizioni di sfruttamento e violazioni inaudite, costellato di abusi che mettono a repentaglio la vita di rifugiati e migranti.

In questo scenario così complesso e di esposizione al pericolo delle traversate, il merito straordinario della nascita dei corridoi umanitari è quello di avere realizzato un varco anche in assenza di una riforma europea in questo campo, e di "indicare una via e un modello praticabili ed efficienti per una immigrazione verificata, più sicura, che esce dall'illegalità dei trafficanti di esseri umani e tocca il suolo europeo in maniera completamente regolare. È un modello anche per il "dopo", per l'accoglienza e l'integrazione."¹⁶⁰

La nozione di *corridoio umanitario* è presa in prestito dall'articolo 23 della Quarta Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione delle persone civili in tempi di guerra, secondo il quale «Ciascuna Parte contraente accorderà il libero passaggio per qualsiasi invio di medicinali e di materiale sanitario, come pure per gli oggetti necessari alle funzioni religiose,

¹⁵⁸ <https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/protezione/diritto-asilo/asilo-e-migrazioni/>

¹⁵⁹ M. Marazziti, *Porte Aperte, Viaggio nell'Italia che non ha paura*, Piemme, 2019, p. 312.

¹⁶⁰ *Ibid.*

destinati unicamente alla popolazione civile di un'altra Parte contraente, anche se nemica. Essa autorizzerà pure il passaggio di qualunque invio di viveri indispensabili, di capi di vestiario e di ricostituenti riservati ai fanciulli d'età inferiore ai quindici anni, alle donne incinte o alle puerpere».

I Corridoi umanitari, che si potrebbero definire anche semplicemente “umani”, offrono di fatto una via replicabile anche per i diversi Paesi europei per una politica di trasferimenti sicuri e di ingressi legali dei soggetti più vulnerabili e destinatari di protezione internazionale, rappresentando pertanto una buona pratica di accoglienza diffusa che mette al centro l'obiettivo dell'inclusione e un modello efficace di integrazione e coinvolgimento della società civile.

Si potrebbero definire, in particolare, come un modello “adottivo” e sostenibile in quanto il programma risulta essere, nella sua interezza, finanziato dalle organizzazioni proponenti e dalle reti solidali sparse sul territorio nazionale. Diversamente da altri programmi di *resettlement*, i corridoi umanitari non prevedono costi a carico dello Stato per l'accoglienza e la realizzazione dei percorsi di autonomia e integrazione socio-economica: i costi, infatti, sono interamente sostenuti dalla società civile¹⁶¹ e dai proponenti, poiché vi sono gruppi di persone e associazioni che vogliono accogliere e si assumono in toto gli oneri materiali e di creazione delle reti sociali, favorendo l'inserimento dei profughi accolti nell'ambiente di vita fino all'autonomia, anche economica.

Ma come e perché sono nati i corridoi umanitari? Chi, per primo, li ha istituiti?

La tragedia del 3 ottobre 2013, che ha causato la morte di 386 persone a poche miglia da Lampedusa, e quella del 18 aprile 2015 che ha portato alla scomparsa di oltre 900 persone nel Canale di Sicilia nel più grave naufragio avvenuto nel Mediterraneo dopo la Seconda guerra mondiale, hanno mostrato il dramma dell'indifferenza e della chiusura dell'Europa, spaventata dalla crescita dell'afflusso di migranti in fuga dalle guerre del Medio Oriente e dell'Africa. Si è trattato solo di due di una lunga serie di naufragi ancora in essere, tanto che si calcola che dal 1990 ad oggi siano morte o disperse nel Mediterraneo oltre 60mila persone nel tentativo di raggiungere l'Europa. È per questo che il Mediterraneo è considerato, ad oggi, la rotta migratoria più pericolosa al mondo.

A fronte di tanto dolore, è scaturita un rifiuto nel guardare quelle morti profondamente ingiuste, e questo dunque ha dato forza e inerzia per aprire una via legale e sicura. Lavorando sul piano giuridico, è stato trovato un varco nell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009 del 13 luglio

¹⁶¹ “Humanitarian Corridors”, si veda al link <https://www.humanitariancorridor.org/corridoi-umanitari/>

2009, che prevedeva la possibilità per gli Stati membri dell'EU di emettere visti umanitari a limitata territorialità, e quindi validi per un singolo Paese.¹⁶²

Il 15 dicembre 2015 è stato, pertanto, firmato il primo Protocollo d'Intesa tra il Governo italiano e alcune organizzazioni di ispirazione religiosa, siglato in particolare dalla Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese evangeliche e la Tavola valdese e in accordo con i Ministeri dell'Interno e degli Esteri per l'apertura dei primi corridoi umanitari: mille visti per altrettanti profughi siriani dai campi del Libano.

A questa prima intesa è seguito un secondo Protocollo, stilato il 12 gennaio 2017, sempre della Comunità Sant'Egidio con la Conferenza Episcopale Italiana in favore di 500 profughi dell'Africa subsahariana (eritrei, somali e sud-sudanesi) dai campi dell'Etiopia.

Entrambi i protocolli sono stati poi successivamente rinnovati e, grazie ad ulteriori accordi con le Istituzioni competenti, sono stati aperti nuovi corridoi umanitari da Grecia, Cipro, Libia, Niger, Pakistan e Iran, a cui hanno partecipato anche altre associazioni.

Secondo la Direttiva Europea 2013/33, i profughi ammissibili ritenuti più vulnerabili sono: vittime di guerra e di tortura, disabili e persone con gravi problemi medici, nuclei familiari o con un solo genitore con bambini, anziani, donne sole e persone con disagio psichiatrico.¹⁶³

Tutto il processo nelle sue molteplici fasi si articola, nello specifico, come di seguito rappresentato.

Le associazioni proponenti, attraverso diretti contatti nei Paesi interessati dal progetto o attori locali (come ONG, associazioni, chiese, ecc.) stilano una lista di potenziali beneficiari. Ogni segnalazione risulta essere prima verificata dai responsabili delle associazioni, e in seguito dalle autorità italiane.

L'azione umanitaria è mirata a tutte quelle persone che, indipendentemente dalla loro appartenenza etnica oppure religiosa, si trovano in una condizione di necessità. Le liste dei potenziali beneficiari vengono trasmesse alle autorità consolari italiane dei Paesi coinvolti, che a loro volta proseguono con un controllo. Infine, i consolati italiani nei Paesi in questione rilasciano dei "visti con limitata validità territoriale", secondo l'art. 25 del Regolamento europeo dei visti, che prevede per gli Stati membri la possibilità di emettere dei visti per ragioni umanitarie o in seguito a obblighi internazionali.

È per questo motivo che i corridoi umanitari emergono come un modello replicabile negli Stati

¹⁶² "I Corridoi Umanitari in cifre", Sant'Egidio, pag. 1, si veda al link <https://www.santegidio.org/downloads/Corridoi-umanitari-2023.pdf>

¹⁶³ M. Marazziti, *Porte Aperte, Viaggio nell'Italia che non ha paura*, Piemme, 2019, p. 323.

dell'area Schengen, creando un ponte tra società civile e istituzioni.¹⁶⁴

I punti di forza di questo modello emergono chiaramente: dalla verifica delle storie personali prima dell'arrivo in Italia alla creazione di un canale di fiducia, che passa dall'identificazione dei cosiddetti "sponsor" che si assumono la responsabilità dell'accoglienza mediante l'attivazione di reti magari già esistenti, ma che probabilmente non si organizzerebbero né metterebbero a disposizione tempo, risorse umane ed economiche, senza l'occasione offerta dal programma dei Corridoi.

Con l'utilizzo delle reti consolari europee e la presenza di hub in collaborazione con l'UNHCR e con le più attive organizzazioni internazionali, dall'OIM a Sant'Egidio alle Chiese locali, aumenterebbe la sicurezza preventiva e si ritornerebbe alla normalità nelle forme del viaggio e negli ingressi, a discapito del traffico internazionale. Riducendo, di conseguenza, la disperazione e la perdita di vite umane.¹⁶⁵

Provando a tradurre in cifre quanto fin qui rappresentato, dai dati aggiornati al 15 marzo 2023 emerge che i corridoi umanitari hanno permesso – dal febbraio 2016 – a 6.018 persone di raggiungere l'Europa in sicurezza. I paesi di origine dei rifugiati più rappresentati sono Siria, Eritrea, Afghanistan, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Iraq, Yemen, Congo, Camerun.

L'Italia ha dato accoglienza a 5248 persone dai seguenti Paesi: 2486 dal Libano, 859 dall'Etiopia, 350 dalla Grecia, 501 dalla Libia, 148 dal Niger, 104 dalla Giordania, 750 dall'Afghanistan, 50 da Cipro.

Altri paesi europei hanno accolto 770 persone: la Francia con 576 persone, delle quali 570 da Libano e 6 da Grecia; il Belgio con 166 persone dal Libano; Andorra con 16 persone sempre dal Libano. Inoltre, con un programma finalizzato al ricollocamento, la Svizzera e la Germania hanno dato accoglienza rispettivamente 9 e 3 persone dalla Grecia.¹⁶⁶

“Chi aspetta in un campo profughi ha dentro di sé un film interrotto, qualche fotogramma violento, una pellicola danneggiata, a sbalzi. E paura. Anche chi è contro gli immigrati – che non conosce – ha dentro alcuni fotogrammi, veri o presi per buoni, dalle parole di altri. Diffidenza e paura sono due sentimenti speculari, e non si sa chi c'è prima e chi c'è dopo.

¹⁶⁴ “I Corridoi Umanitari in cifre”, Sant'Egidio, pag. 2, si veda al link <https://www.santegidio.org/downloads/Corridoi-umanitari-2023.pdf>

¹⁶⁵ M. Marazziti, *Porte Aperte, Viaggio nell'Italia che non ha paura*, Piemme, 2019, p. 325.

¹⁶⁶ “I Corridoi Umanitari in cifre”, Sant'Egidio, pag. 3, si veda al link <https://www.santegidio.org/downloads/Corridoi-umanitari-2023.pdf>

Invece i Corridoi Umanitari riattaccano i pezzi della pellicola e la vita torna a essere un film comprensibile.”¹⁶⁷

¹⁶⁷ M. Marazziti, *Porte Aperte, Viaggio nell'Italia che non ha paura*, Piemme, 2019, p. 68.

3.4 Esperienza personale dell'intervento umanitario con "Operazione Colomba" nei campi profughi siriani e la creazione dei corridoi umanitari

La parola *Masot*, in arabo, significa petrolio. Lo stesso petrolio che all'interno dei campi profughi siriani è trattato da benedizione, perché alimenta quelle poche e mal funzionanti stufe che scaldano le temporanee costruzioni di nylon bianco. Quelle che la gente, qui, è costretta a chiamare casa. Insieme all'odore acre della plastica che viene bruciata per avere tregua dal freddo e quello stagnante delle fognature a cielo aperto, così, si aggiunge quello di masot. L'odore che per sempre mi riporterà a quel campo profughi al confine con la Siria, e alle vite sospese di coloro che attendono.

Nell'agosto del 2015 sono partito con Operazione Colomba per prendere parte al progetto che l'organizzazione ha in atto nel campo profughi di Tel Abbas, regione dell'Akkar, a nord del Libano. Eravamo a soli cinque chilometri dalla Siria, e la presenza di volontari internazionali era strumento indispensabile ai profughi per sentirsi più sicuri, perché lì, in quel limbo sospeso che è la vita di coloro che scappano dalla guerra, si ha tutto da temere: deportazioni forzate, la distruzione delle tende, sfratti di massa, l'inasprimento delle misure contro i lavoratori non autorizzati e le imprese di proprietà siriana, così come la limitazione della possibilità per i bambini siriani di ottenere un permesso di soggiorno legato alla residenza legale dei genitori tramite uno sponsor libanese. Azioni che violano i diritti fondamentali dell'uomo, ma non in territorio libanese, dove essere profugo siriano significa ritrovarsi a vivere una guerra dopo la guerra, perché *la lotta del giorno dopo*, quella per la sopravvivenza e il riconoscimento, è forse più estraniante della guerra stessa, dove ancora si ha un appello, il lusso di un'identità. Vivere in un campo a Tel Abbas, invece, significa stare ai margini di una terra che non ti riconosce, in una tendopoli sul confine dove l'esistenza è sospesa in un non-tempo, nella costante attesa che qualcuno ti restituisca ciò che prima era un appiglio alla terra e che ora non trovi più. Forse una casa, forse solo un nome.

E così, in quei sei mesi con Operazione Colomba, abbiamo vissuto con loro, vissuto come loro, testimoni della storia di chi è obbligato a scappare per cercare salvezza e si ritrova imbrigliato in un'identità dislocata, che non riesce a trovare parametri d'aggancio nel presente ma solo in ciò che era un tempo, e nell'alienazione dell'*adesso*, che è comunione e condanna d'insieme.

Per questo, quando siamo arrivati, le decine di persone che abitavano lì da anni ci hanno guardati insospettiti, chiedendoci cosa ci facessimo in quel luogo, e alla nostra risposta di voler rimanere a vivere e lavorare con loro sono rimasti atterriti, perché vivere in quelle tende non era umano, non lo sarà mai. Noi dovevamo capirlo sulla nostra pelle, però. E così siamo rimasti,

dopo aver deciso di non rimanere indifferenti ai conflitti e che per farlo avremmo dovuto andare proprio là, nelle zone di guerra per supportare le realtà locali che affrontano il conflitto in modo non violento. Gli obiettivi di Operazione Colomba sono incentrati sullo stare affianco ai profughi e dove possibile, dare un aiuto nelle immediate e concrete necessità, mediare e abbassare la tensione tra la comunità siriana e quella libanese, promuovendo il dialogo e creando legami solidali tra le due parti, oltre a promuovere vie risolutive al conflitto e alla situazione precaria in cui vivono.

I volontari, nel concreto, fanno visita alle famiglie siriane, in primo luogo a quelle più vulnerabili, offrendo sostegno e ascolto affinché siano loro stesse alla consapevole ricerca di una soluzione e conseguente miglioramento. Inoltre, impartiscono lezioni ai bambini della scuola del campo e organizzano momenti di incontro e dialogo. A partire dalla vita nella tenda, i volontari portano avanti varie attività che consentono anche un collegamento fra i bisogni dei profughi e le realtà in grado di soddisfarli e alle quali indirizzare i casi più vulnerabili ove richiesta un immediato intervento (UNHCR, ONG, municipalità locale): Operazione Colomba è, infatti, l'unico gruppo internazionale che vive stabilmente all'interno di un campo profughi e questo consente, in via eccezionale, ai volontari di conoscere sempre in tempo reale le necessità delle persone e di individuare gli organismi che possono provvedere ad esse.

Di pari importanza rispetto all'impegno dei volontari nel prendersi cura quotidianamente delle molteplici esigenze sociali e sanitarie della popolazione (spesso alcune persone necessitano di cure d'emergenza, terapie, sacche di sangue per i talassemici) in uno spirito di condivisione fraterna e di solidarietà autentica, è presente anche una raccolta di testimonianze e redazione di report, comunicati stampa, relazioni, diari affinché la voce di tante persone scappate dalla guerra possa arrivare in Italia e si posi lo sguardo su un conflitto ormai dimenticato, oltre all'elaborazione di concrete soluzioni e alternative valide per l'attuale situazione dei profughi.

Stare insieme a loro, viverci a stretto contatto, ascoltare i racconti degli adulti, osservare i bambini, ci ha aiutato a capire i loro bisogni e ciò che era più utile fare in quella distesa di fango e disperazione. Il tempo, a Tel Abbas, era scandito dall'entrare e uscire dalle tende, dal profumo del tè preparato dalle donne mentre gli uomini fumavano e i bambini continuavano imperterriti a giocare a fianco. La distanza tra il noi e il loro che si allentava. Guardarsi, sorridersi. Parole e poi silenzi. C'era la vita ma c'era anche la morte, e queste si intrecciavano nei racconti di coloro che erano lì e potevano, con la loro voce, testimoniarle entrambe, e di quelli che invece non potevano più.

Perché la guerra siriana ha causato, secondo le stime, 400.000 morti, ma al tempo era cominciata da solo quattro anni e molte famiglie erano arrivate subito per scappare dalla violenza, per non doverla agire, subire, farla vivere a coloro che amavano. “Questa è la mia casa in Siria”, è stata una frase che in quei mesi ho sentito spesso, puntualmente accompagnata da foto di case ridotte a cumuli di macerie, scheletri di vite passate rase al suolo dalle bombe. Ed è così che forse risulta essere più semplice spiegare la guerra siriana e gli sfollati in Libano, con un anello di congiunzione che lega strette le due dimensioni: i bambini. Alcuni dei bambini con cui abbiamo giocato e vissuto, infatti, erano nati lì, in quel campo sperduto nel nord del Libano, e non sapevano cosa fosse una scuola, un bagno che non fosse nel fango, un tetto vero che non si staccasse alla prima folata di vento. Bambini che avevano già imparato a sopravvivere. Così ogni giorno, noi di Operazione Colomba ci siamo seduti al loro fianco, abbiamo ascoltato le loro voci che ci sono piombate addosso a chiederci un orecchio teso, un ascolto umano, occhi che non si voltassero altrove, e di quei racconti che mascheravano urgenze, desideri, bisogni ne abbiamo fatto aiuto concreto, mano tesa.

Una mano che li ha accompagnati, nel febbraio 2016, in Italia con il primo corridoio umanitario diventato realtà dopo aver contattato il Ministro degli Esteri e in seguito la comunità di Sant’Egidio. Così è avvenuta la realizzazione del sogno, l’allontanamento definitivo delle famiglie da quel campo, in primo luogo grazie alla comunità di Sant’Egidio e alla Chiesa Valdese che si sono occupati, con il governo italiano, dei visti necessari per dare il via ai cordoni umanitari. Quella mano tesa, nel campo di Tel Abbas, è stata l’aiuto che poi si concretizza, la possibilità di cambiare il destino di chi si era ritrovato ad accettare quella tendopoli come unica realtà possibile, unico futuro pensabile.

Due pulmini che ci aspettavano, una sera, e così siamo partiti. 93 persone divise in due gruppi. La prima tappa è stata Beirut, un viaggio di tre ore concitato in cui si sono alternati canti di gioia a momenti di terrore, perché alcuni temevano di incontrare libanesi affiliati a Hezbollah. Dopo svariati controlli però, ci siamo ritrovati finalmente in volo, direzione Roma. Noi di Operazione Colomba e quelle 93 persone che avevano finalmente smesso di essere numeri, e ora avevano acquisito un volto, un odore, una storia che urgeva di essere ascoltata.

“Non sono un profugo, sono un essere umano”, una volta un bambino mi ha detto. In quanti se lo sono dimenticato? A quanti, forse, nemmeno interessa? Ma “kulna fi awa sawa”, diceva sempre Badheea, fuggita da Homs con i suoi figli, per i suoi figli. “Apparteniamo tutti allo stesso respiro”.

CONCLUSIONI

La complessità delle crisi umanitarie richiede un impegno rinnovato per migliorare l'efficacia degli interventi umanitari, rafforzare le ONG e promuovere la cooperazione internazionale. L'analisi dei punti critici evidenziati negli interventi umanitari presi in analisi in questa tesi mette in luce l'importanza di affrontare tali sfide in modo tempestivo ed efficace.

Il caso delle migrazioni nel Mediterraneo e della crisi siriana in Libano offrono esempi concreti dei problemi che possono sorgere quando i principi di coordinamento, pianificazione a lungo termine, valutazione dell'impatto, analisi dei bisogni, innovazione degli interventi e coordinamento degli attori umanitari non sono adeguatamente affrontati. I sei punti che seguono presentano una riflessione critica di quanto emerso dall'analisi della tesi e del caso di studio:

1. **Aumento della complessità e della durata delle emergenze umanitarie:** Il numero di emergenze umanitarie e di crisi prolungate sta aumentando globalmente, con un numero crescente di paesi in crisi da almeno 5 anni. Attualmente, un milione di persone vive in un contesto di crisi umanitaria prolungata, che continua ad intensificarsi in termini di intensità e durata. È necessario considerare se sia ancora appropriato parlare di interventi di emergenza, dato che molte crisi sono sempre più strutturali che emergenziali. Per affrontare questa sfida, si è sviluppato il concetto di "Humanitarian-Development Nexus" (HDN), che promuove un'azione sinergica tra interventi umanitari e programmi di sviluppo a medio-lungo termine. Tuttavia, la sfida rimane nell'evitare la ripetizione ciclica degli stessi interventi umanitari nei medesimi contesti, perdendo così la loro natura di risposta specifica e di breve termine.
2. **Dipendenza dai finanziamenti istituzionali:** Molte ONG, in particolare quelle di dimensioni medio-piccole, dipendono fortemente dai finanziamenti dei donatori istituzionali, come i governi e le agenzie delle Nazioni Unite. Questa dipendenza limita l'autonomia delle ONG nel definire una propria strategia di azione, poiché devono agire secondo le priorità identificate dai donatori. Le ONG dovrebbero bilanciare le fonti di finanziamento tra i donatori istituzionali e i fondi privati, per essere più autonome e rispondere a crisi trascurate o politicamente sensibili. La raccolta di fondi privati richiede un investimento in attività di comunicazione per far conoscere l'operato dell'ONG e ampliare la base di sostenitori che condividono la missione e i valori dell'organizzazione.

3. **Ruolo delle ONG e lo sviluppo delle attività di advocacy:** Le ONG, in particolare quelle che operano nel Mediterraneo con operazioni di soccorso e salvataggio, hanno assunto un ruolo significativo nel dibattito pubblico sulla crisi migratoria e nell'advocacy per politiche più aperte e accoglienti nei confronti dei migranti, rifugiati e richiedenti asilo. Tuttavia, molte ONG si concentrano principalmente sull'implementazione di progetti di assistenza umanitaria e trascurano l'attività di advocacy. Questo è in parte dovuto al fatto che i finanziamenti istituzionali non includono specificamente finanziamenti per l'advocacy. Le ONG dovrebbero considerare l'attività di advocacy come prioritaria e fondamentale per creare una coscienza collettiva su temi di rilevanza civile.
4. **Valutazione e valutazioni di impatto degli interventi umanitari:** Ogni intervento umanitario e di sviluppo dovrebbe includere una fase di valutazione per analizzare l'efficacia e l'impatto reale del progetto. Tuttavia, a causa della natura emergenziale e della breve durata degli interventi umanitari, spesso questa fase viene trascurata o data una priorità inferiore rispetto all'implementazione delle attività. In alcuni casi, questa tendenza è sostenuta dai donatori istituzionali, che preferiscono finanziare attività di valutazione per interventi di sviluppo a medio-lungo termine piuttosto che per programmi di emergenza con durata inferiore a un anno. Oltre alla valutazione dei singoli progetti, gli attori umanitari dovrebbero considerare prioritaria un'analisi dell'impatto complessivo dei diversi interventi per rispondere a una specifica crisi. Ad esempio, nell'affrontare la crisi umanitaria causata dalla siccità nel Corno d'Africa, le ONG non dovrebbero limitarsi a valutare l'impatto dei loro singoli progetti. È necessario condurre un'analisi d'impatto che valuti se la strategia di intervento complessiva risponde efficacemente ai bisogni umanitari, tenendo conto delle risorse investite e del loro utilizzo efficiente. Le valutazioni di impatto sono generalmente quantitative e utilizzano un controfattuale. Richiedono molte più risorse delle valutazioni standard per l'analisi e la raccolta di dati.
5. **Analisi dei bisogni, monitoraggio continuo e innovazione degli interventi umanitari:** La rapidità nell'implementazione della risposta è un aspetto cruciale degli interventi umanitari. Tuttavia, i tempi ristretti richiesti dai donatori istituzionali per la presentazione delle proposte di intervento, che spesso sono di poche settimane o persino giorni in caso di nuove crisi, limitano l'analisi dei bisogni. Ciò comporta il rischio che le proposte di progetto non mirino alle aree con bisogni umanitari più significativi o che si concentrino su settori di intervento non sempre prioritari. Inoltre, questi vincoli temporali non consentono una riflessione adeguata sulle attività di progetto, aumentando la probabilità di replicare interventi e attività implementate in altre crisi umanitarie senza una valutazione

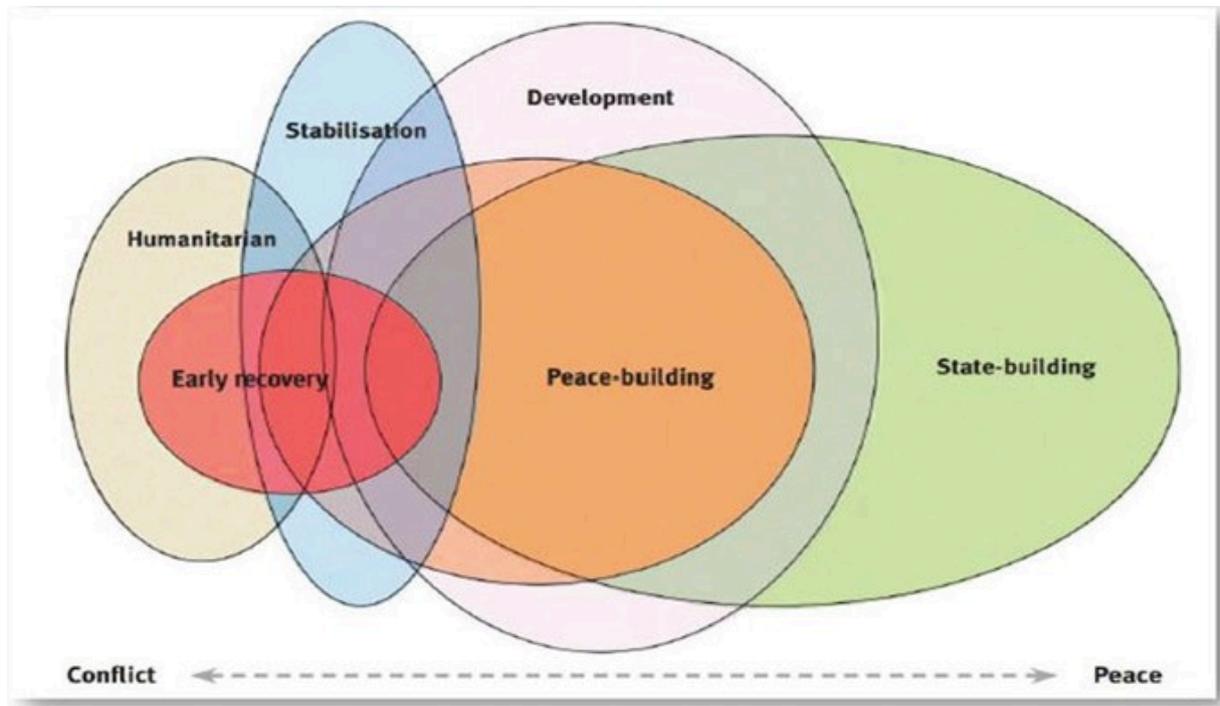
accurata della loro efficacia nel nuovo contesto. Le scadenze stringenti limitano anche la possibilità di innovare nelle modalità di intervento, favorendo invece la ripetizione di interventi passati. Inoltre è importante un monitoraggio continuo delle azioni. Il monitoraggio ha un ruolo centrale per migliorare le azioni di emergenza.

6. **Coordinamento degli attori umanitari:** In un contesto caratterizzato dall'aumento della complessità e della durata delle crisi, il coordinamento tra i diversi attori, che includono non solo le ONG ma anche i donatori, i partner tecnici e gli stakeholder, diventa fondamentale. Sebbene esista un sistema di coordinamento umanitario, come i Cluster settoriali (WASH, Food Security and Livelihood, Education, Protection, Logistics, ecc.) e i Working Group, coordinati da OCHA e implementati da agenzie delle Nazioni Unite e ONG, tale sistema risponde solo parzialmente alla necessità di coordinare le azioni umanitarie. In molti casi, si osserva invece una sovrapposizione e duplicazione degli interventi, implementati senza una visione complementare e sinergica. È fondamentale affrontare questa sfida e migliorare il coordinamento tra gli attori umanitari al fine di massimizzare l'efficacia e l'efficienza degli interventi. Ciò può essere raggiunto attraverso una migliore condivisione delle informazioni, una pianificazione congiunta e una collaborazione più stretta tra le diverse organizzazioni e le parti interessate. Un coordinamento efficace consentirà di ottimizzare l'utilizzo delle risorse, evitare la duplicazione degli sforzi e garantire una risposta più coerente e mirata alle esigenze umanitarie sul campo.

In conclusione, è imperativo riconoscere il ruolo cruciale delle ONG nell'affrontare le sfide umanitarie e fornire assistenza ai più vulnerabili. Le ONG svolgono un compito fondamentale, colmando i vuoti lasciati dagli Stati e dalla comunità internazionale nel rispondere ai bisogni immediati delle persone coinvolte nelle crisi umanitarie. La loro presenza sul campo, la loro flessibilità e la loro capacità di adattarsi alle situazioni di emergenza consentono loro di raggiungere coloro che sono in condizioni di estrema necessità. Le ONG offrono non solo aiuto materiale, come cibo, acqua, alloggio e assistenza sanitaria, ma anche supporto psicologico e sociale, contribuendo a ripristinare la dignità umana e a promuovere il benessere delle persone colpite.

Tuttavia, affrontare efficacemente le sfide umanitarie richiede un impegno collettivo. La comunità internazionale, gli Stati, le organizzazioni umanitarie e gli attori locali devono lavorare insieme, collaborando e coordinando le loro azioni per massimizzare l'efficacia degli interventi. È necessario investire nella pianificazione a lungo termine, valutando l'impatto delle

azioni e identificando le reali esigenze delle persone coinvolte. L'innovazione degli interventi e l'adozione di approcci basati sull'evidenza sono fondamentali per migliorare la qualità e l'efficacia degli interventi. Inoltre, è importante garantire la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo delle risorse, evitando duplicazioni e sprechi.



¹⁶⁸Untangling Early Recovery (Bailey, S. and Pavanello S., 2009), in *Transforming Security, A New Balance of Power Doctrine, Global Power Shift*, Ursula Werther- Pietsch.

Solo attraverso una cooperazione solida e una risposta coordinata sarà possibile affrontare le sfide umanitarie in modo efficace, promuovendo la dignità umana e contribuendo alla costruzione di un futuro più resiliente e sostenibile per tutti coloro che si trovano in situazioni di crisi.

¹⁶⁸ Bailey, S. and Pavanello S., in *Transforming Security, A New Balance of Power Doctrine, Global Power Shift*, Ursula Werther- Pietsch, 2009.

BIBLIOGRAFIA

1. Amnesty International, "Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-Bound Refugees and Migrants", 2017.
2. Amnesty International, "Punishing Compassion: Solidarity on Trial in Fortress Europe", 2020.
3. Biggeri, M., & Canitano, G. Il panorama della cooperazione internazionale del XXI secolo. In M. Biggeri & G. Canitano (a cura di), *Temi avanzati di economia e politica della cooperazione internazionale allo sviluppo*. FrancoAngeli, Milano, 2010.
4. Biggeri, M., & Canitano, G. *Temi avanzati di economia politica della cooperazione internazionale allo sviluppo*. FrancoAngeli, Milano, 2010.
5. Cassese, A. *I diritti umani oggi*. Laterza, Roma-Bari, 2005.
6. Consiglio Europeo. (S.d.). *Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario*.
7. Consiglio Nazionale delle Ricerche, "Diritto di navigazione e dovere di soccorso", 2015.
8. Convenzione di Montego Bay, UNCLOS (Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare), 1982.
9. Convenzione SAR (Ricerca e salvataggio marittimo), 1979.
10. *Convenzione SAR*, (Ricerca e salvataggio marittimo), 1979.
11. Cusumano, Villa, *From Angels to Vice Smuggler: the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2020.
12. Di Bari, Masera, *La responsabilità per il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019.
13. Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.
14. Direttiva per il coordinamento unificato dell'attività di sorveglianza delle frontiere marittime e per il contrasto all'immigrazione illegale art. 11 del decreto legislativo 286/1998, Testo Unico in materia di Immigrazione, 18 marzo 2019.
15. Draft Convention aiming to facilitate the work of non-governmental organization, 1959.
16. Drechsler, D., & Zimmerman, F. *New Actors in Health Financing: Implications for a donor darling*. OECD Development Centre Policy Brief, No 33, Paris, 2006.
17. F. C. Manara, *Una forza che dà vita: ricominciare con Gandhi in un'età di terrorismi*, Milano, Unicopli, 2006,

18. F. Tullio (a cura di), *Le ONG e la trasformazione dei conflitti. Le operazioni di pace nelle crisi internazionali. Analisi, esperienze, prospettive*, Roma, Edizioni Associate, 2002,
19. Fargues P., "Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe, A Review of the Evidence", International Organization for Migration (IOM), The UN Migration Agency, 2017.
20. Forensic Oceanography, "Blaming the Rescuers, Criminalizing Solidarity, Reinforcing Deterrence", 2017.
21. Gianni Rosini, "Migranti, la testimonianza: 'il 6 novembre ho visto gente che annegava mentre i guardacoste libici andavano via'", Il Fatto Quotidiano, 10 novembre 2017.
22. Laczko, Black, "Fatal Journeys, Missing Migrant Children", 2019
23. Lattanzi, F. . Assistenza umanitaria e intervento di umanità. Giappichelli, Torino. 1997
24. Legge italiana n. 125 del 11 agosto 2014.
25. Mannocchi F., *Lo sguardo oltre il confine*, De Agostini, 2022,
26. Marazziti M., *Porte Aperte, Viaggio nell'Italia che non ha paura*, Piemme, 2019
27. Marchisio, S. Le organizzazioni internazionali non governative (Oing): tipologia, struttura, funzioni, "riconoscimento", nel diritto internazionale. In Pace diritto dell'uomo, diritti dei popoli. Liviana, Padova. 1987
28. McBride, J. NGO rights and their protection under international human rights law. In G. Cohen-Jonathan & J.F. Flauss (ed.), *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International Human Rights Law and Non-Governmental Organizations*. Bruylant, Bruxelles, 2005.
29. New York Times, "It's an Act of Murder: How Europe Outsources suffering as Migrants Drown".
30. OCSE-DAC. (S.d.). Definizione OCSE-DAC di assistenza umanitaria.
31. Openpolis, "Gli sbarchi in Italia negli ultimi 10 anni", 27 aprile 2023.
32. Papisca, A. *Democrazia internazionale, via di pace*. FrancoAngeli, Milano, 1995.
33. Preti, A. La relazione fra diritti umani e sviluppo umano nell'esperienza concreta di cooperazione in paesi di conflitto. In M. Biggeri & G. Canitano (a cura di), *Temi avanzati di economia e politica della cooperazione internazionale allo sviluppo*. FrancoAngeli, Milano, 2010.
34. Procura della Repubblica, Tribunale di Agrigento, *Decreto di sequestro preventivo di urgenza 3770/2019 del 20 agosto 2019*.

35. Radio Radicale, "Libia: scontri tra Guardia Costiera e ONG, cosa succede davvero nel Mediterraneo. Conferenza stampa di Giuseppe Civati, Daniele Biella, Gennaro Giudetti".
36. Regolamento 33.1, *Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare* (SOLAS), 1980.
37. Risoluzione 46/182 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1991. "Rafforzamento del coordinamento dell'assistenza delle Nazioni Unite nelle emergenze umanitarie".
38. Risoluzione MSC.167(78), *Convenzione SAR*, 1979.
39. Schweitzer, C. "Introductio: Civilian Peacekeeping - A Barely Tapped Resource". In *Civilian Peacekeeping - A barely tapped resource*. Institute For Peace Work And Nonviolent Conflict Transformation, C. Schweitzer, 2010.
40. Severino, J.M., & Ray, O. *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*. Center for Global Development Working Paper, No. 167, Washington D.C. 2009
41. Shachar A., "The Shifting Border: Legal Cartographies of Migration and Mobility: Ayelet Shachar in Dialogue", Manchester University Press, 2020.
42. Shire Warsan, da *Benedici la figlia cresciuta da una voce nella testa*, Fandango Libri, 2023.
43. Sunga, L.S. *NGO Involvement in International Human Rights Monitoring*. In G. Cohen-Jonathan & J.F. Flauss (ed.), *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International Human Rights Law and Non-Governmental Organizations*. Bruylant, Bruxelles, 2005.
44. Tribunale di Trapani, *Decreto di sequestro preventivo*, n. 816/2017 del 2 agosto 2017.
45. UNCLOS (Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare), 1982.
46. Unione Europea, Regolamento 656/2014.
47. United Nations High Commissioner for Refugees, 2018
48. Vassallo Paleologo, "La richiesta di autorizzazione a procedere sul caso Open Arms (1-20 agosto 2019)", Collegio per i reati ministeriali, in *Giustizia Insieme*, 2020.
49. Ziniti A., "Open Arms, Salvini indagato per sequestro di persona", *La Repubblica*, 20 settembre 2019.

SITOGRAFIA

1. Croce Rossa Internazionale. (Sito web). Recuperato da www.icrc.org
2. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. (Sito web). Recuperato da www.esteri.it
3. Parlamento Europeo. (Sito web). Recuperato da www.europarl.europa.eu/factsheets/it
4. Office of the High Commissioner for Human Rights. (2006). Frequently Asked Questions on a Human Rights Based Approach to Development Cooperation. Human Rights: A Basic Handbook for UN Staff. Recuperato da www.ohchr.org/documents/publications/hrhandbooken.pdf
5. Treccani. (Sito web). Recuperato da www.treccani.it
6. Amnesty International, "Libya: European governments complicit in horrific abuse of refugees and migrants", 2017. Recuperato da: <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2017/12/libya-european-governments-complicit-in-horrific-abuse-of-refugees-and-migrants/>
7. Altalex, "Rifugiati: il principio di non refoulement", 12/12/2019. Recuperato da: <https://www.altalex.com/documents/news/2019/12/12/rifugiati-principio-di-non-refoulement>
8. Codice di Condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare, 2017. Recuperato da: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf
9. Durand J., Massey D., "Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project", New York: Russell Sage Foundation, 2006. Recuperato da: https://www.si.edu/object/siris_sil_796241
10. Forensic Architecture and Forensic Oceanography, "Sea Watch Vs The Libyan Coastguard Forensic Architecture Investigation", 2018. Recuperato da: <https://forensic-architecture.org/investigation/sea-watch-vs-the-libyan-coastguard>
11. Human Rights Watch, "No Escape from Hell, EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya", 2019. Recuperato da: <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya>
12. Melting Pot Europa, "Cosa resta della prima accoglienza dopo il Decreto Cutro? 17 maggio 2023". Recuperato da: <https://www.meltingpot.org/2023/05/cosa-resta-della-prima-accoglienza-dopo-il-decreto-cutro/>

13. Riedo G., "Frontex Plus: nasce a novembre, con quale ruolo?", 11 settembre 2014. Recuperato da: <http://www.rivistaeuropae.eu/interno/giustizia-affari-interni/frontex-plus-nasce-novembre-quale-ruolo/>
14. Sea Watch, "6 novembre 2017: la ferita è ancora aperta", 2020. Recuperato da: <https://sewatch.org/it/treannidopo/>
15. SOS Méditerranée, 2019. Recuperato da: www.onboard.sosmediterranee.org
16. Tgcom24, "Immigrazione, Alfano alla Ue: 'Campi profughi e domande di asilo in Africa'", 31 ottobre 2014. Recuperato da: <http://www.tgcom24.mediaset.it/politica/immigrazione-alfano-alla-ue-campi-profughi-e-domande-di-asilo-in-africa->
17. Torrisi C., "Naufragio del 6 novembre: il ricorso dei superstiti contro l'Italia", 2018. Recuperato da: <https://openmigration.org/analisi/naufraggio-del-6-novembre-il-ricorso-dei-superstiti-contro-litalia/>
18. UNHCR, "Profonda preoccupazione per la fine dell'operazione Mare Nostrum". Recuperato da: <http://www.unhcr.it/news/unhcr-profonda-preoccupazione-per-la-fine-delloperazione-mare-nostrum>
19. United Nations Support Mission in Libya and Office of the High Commissioner for Human Rights, "Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya", 2018. Recuperato da: <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/libya-migration-report-18dec2018.pdf>
20. M. Sopelsa, Hezbollah, origine del gruppo armato libanese, si vede al sito <https://ilbolive.unipd.it/index.php/it/news/hezbollah-origine-gruppo-politico-armato-libanese?amp>
21. Libano: caduta libera, ISPI, 2022, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-libano-caduta-libera-36226>
22. Rapporto "Esigenze crescenti in Libano | Una panoramica del 2023", OCHA e UN RC/HC Libano, <https://www.unocha.org/lebanon>
23. Rapporto "Piano di risposta alla crisi in Libano del 2023 (LCRP)", Nazioni Unite e Governo del Libano, gennaio 2023, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>
24. Rapporto "Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)", Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>

25. Rapporto “Piano di risposta alla crisi in Libano del 2023 (LCRP)”, Nazioni Unite e Governo del Libano, gennaio 2023, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230732-2023-lebanon-crisis-response-plan-lcrp>
26. Esigenze crescenti in Libano, Una panoramica del 2023, Nazioni Unite (<https://lebanon.un.org/en/230726-escalating-needs-lebanon-2023-overview>)
27. Rapporto “Piano di risposta alle emergenze del Libano 2023 (ERP)”, Nazioni Unite del Libano, aprile 2023, si veda al link <https://lebanon.un.org/en/230731-lebanon-emergency-response-plan-2023>
28. Operazione Colomba, progetto Libano-Siria”, si veda al link <https://www.operazionecolomba.it/libano-siria/libanosiria-progetto.html>
29. Rapporto “Piano di risposta alla crisi in Libano del 2023 (LCRP)”, Nazioni Unite e Governo del Libano, gennaio 2023, si veda al link https://lebanon.un.org/sites/default/files/2023-05/Lebanon%20Crisis%20Response%20Plan%202023_0.pdf
30. E. Peyretti, Nonviolenza e tecniche di difesa nonviolenta in “Annuario di filosofia - Pace e guerra tra le nazioni”, Milano, Ed. Guerini e associati, 2006, si veda al link <https://www.peacelink.it/pace/a/20410.html>
31. Operazione Colomba - Corpo Nonviolento di Pace della Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, si veda al link <https://www.operazionecolomba.it/chi/chi-siamo.html>
32. “Operazione Colomba, progetto Libano-Siria”, si veda al link <https://www.operazionecolomba.it/libano-siria/libanosiria-progetto.html>
33. Cfr. “Report mensile, Aprile 2023 – Operazione Colomba”, si veda al link <https://www.operazionecolomba.it/libano-siria/libanosiria-report/3723-aprile-2023.html>
34. UNHCR, Statistiche sui rifugiati (dato aggiornato al 27 ottobre 2022), si veda al link <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>
35. <https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/protezione/diritto-asilo/asilo-e-migrazioni/>
36. “Humanitarian Corridors”, si veda al link <https://www.humanitariancorridor.org/corridoi-umanitari>
37. “I Corridoi Umanitari in cifre”, Sant’Egidio, pag. 1, si veda al link <https://www.santegidio.org/downloads/Corridoi-umanitari-2023.pdf>

RINGRAZIAMENTI

Se potessi dare un titolo a questa laurea, la chiamerei sicuramente "Laurea Itinerante".

È iniziato tutto durante la mia missione in Congo con MSF nel 2019 quando, dopo lunghe conversazioni con la capo progetto Montse che mi spiegava quanto lo studio fosse importante per il proseguo della mia carriera professionale, ho riacceso dentro di me la volontà di riprendere l'Università. Qualche mese dopo, a Codogno, durante la pandemia di Covid19, ho preso definitivamente la decisione di fare quel passo e iscrivermi, grazie soprattutto a Chiara, capo-missione di MSF con la quale mi sono confrontato per tante sere nella hall dell'hotel.

Da lì in poi è stata tutta un'avventura la mia carriera universitaria, fatta di alti e bassi, ma senza mai mollare o perdere troppo tempo. Ho sostenuto esami in maniere diverse: in Venezuela, in piena notte a causa del fuso orario, a Raqqa in Siria durante le attività di sminamento. In Afghanistan ho dovuto sospendere temporaneamente un esame a causa dell'arrivo dei Talebani a casa mia; in Etiopia ho sostenuto un esame sui sacchi dei fertilizzanti durante le attività con la FAO, e in Congo DRC ho sostenuto uno degli ultimi esami mentre ero in una visita di lavoro con la FAO all'uscita del porto.

Se sono riuscito ad arrivare fin qui e poter scrivere queste righe che state leggendo, è soprattutto grazie a tutte le persone che sono state vicine a me e mi hanno supportato in diversi modi per il raggiungimento di questo traguardo.

Un pensiero particolare va soprattutto a tutte le persone che ho incontrato durante questi dodici lunghi anni da Operatore Umanitario: dai pastori palestinesi ai contadini colombiani, passando per i profughi siriani e i migranti sui gommoni nel Mar Mediterraneo. Il mio pensiero va soprattutto a loro, le vittime dei conflitti, che, nonostante tutto, lottano per un mondo e una vita migliore.

Ringrazio il professor relatore Mario Biggeri, senza il cui supporto, disponibilità e consigli questa tesi non sarebbe mai nata.

Ringrazio i miei amici, tutte le persone che sono state vicine a me e che nel corso dei mesi mi hanno supportato e sopportato durante la sessione di esami e anche durante la realizzazione della tesi, accompagnandomi con leggerezza e con qualche birra qua e là.

Un grazie va a Operazione Colomba e i suoi volontari che per me, nel corso degli anni, sono stati una seconda famiglia e una parte di quello che sono ora è anche grazie a loro.

Ringrazio mia famiglia, i miei genitori sempre presenti e disponibili - anche a distanza – ad assecondare ogni mia richiesta di aiuto e supporto. A loro devo tutta la mia vita.

Emmanuele, Pierfrancesco, Barbara e Claudia, grazie per il supporto a distanza e l'immane presenza e aiuto.

Grazie ai miei nonni, patrimonio dell'umanità, pilastri importanti nel mio percorso di crescita.

Grazie anche alla "*gioia della casa*", l'ultima arrivata, Giulia, la nipotina che riempie le giornate di tutta la famiglia, anche se, ahimè, la vedo crescere a distanza.

E infine concludo, più che con un ringraziamento, con un passaggio di consegne a Emmanuele: ora tocca a te laurearti, manchi solo tu in famiglia, quindi, datti 'na mossa!

È tempo di chiudere, è stato un bel percorso, una bella avventura e, chissà, forse è solo un arrivederci!

