

# CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

POLICY BRIEF

## Quale spazio per la società civile nel Processo di Khartoum?

A cura di

*Lorenzo Coslovi, Petra Mezzetti, Andrea Stocchiero*

Dicembre, 2015

## Sommario

Il Processo di Khartoum e il Vertice de La Valletta .....	3
Migrazioni e ruolo della società civile.....	4
Migrazioni e società civile nel quadro del Processo di Khartoum: il ruolo degli attori chiave regionali e in alcuni paesi cuore del Processo (Etiopia, Eritrea, Sudan) .....	7
Spazi d'azione e raccomandazioni di policy .....	11

Il Policy Brief è stato redatto sulla base di una indagine preliminare condotta con interviste a testimoni privilegiati, in particolare esperti del Corno d’Africa e operatori di ONG, che ringraziamo per la disponibilità. Un particolare ringraziamento va inoltre a FOCSIV, Federazione degli Organismi Cristiani di Servizio Internazionale Volontario, per i contatti e il supporto fornito. La responsabilità di quanto scritto è degli autori.

*Questa ricerca è stata realizzata grazie ad un cofinanziamento dell’Unità Analisi, Programmazione e Documentazione Storico Diplomatica (UAP) del Ministero Affari Esteri (MAE) nel quadro della Legge 948/82, ex Art. 2.*

## Il Processo di Khartoum e il Vertice de La Valletta

Nel corso del 2014-2015, **l'Europa** ha sperimentato la più importante crisi migratoria della sua storia recente. In concomitanza di conflitti, crisi e destabilizzazione, secondo i dati dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) tra gennaio e il 18 dicembre 2015 si è registrato l'arrivo in Europa di 990.671 migranti, di cui 956.456 attraverso il Mediterraneo<sup>1</sup>. La Grecia è stata particolarmente colpita dall'emergenza, avendo accolto nel corso del 2015 l'84% del totale degli arrivi via mare; mentre l'Italia è il secondo paese in Europa più colpito, con 150.317 migranti arrivati via mare al 18 dicembre 2015, che equivalgono al 15% degli arrivi in Europa attraverso il Mediterraneo<sup>2</sup>.

A fronte della crisi, **l'Italia** ha dato prova di un importante dinamismo sulla scena internazionale, prima attraverso il varo dell'operazione *Mare Nostrum*, la cui portata è apprezzabile tanto nell'ampiezza del dispositivo di salvataggio quanto nella breccia politica e operativa innescata dall'operazione italiana in Europa, poi con la scelta di assumere una posizione di primo piano nel dialogo euro-africano sulle migrazioni attraverso il lancio del Processo di Khartoum (Roma, Novembre 2014) e la leadership del *Regional Development and Protection Programme (RDPP)* Nord Africa<sup>3</sup>.

*Framework* per un dialogo politico e operativo regionale ad alto livello fino a quel momento assente nell'area dal Corno d'Africa al Mediterraneo<sup>4</sup>, **il Processo di Khartoum** ha inizialmente adottato un approccio pragmatico e progressivo mirato all'implementazione di azioni concrete e settoriali<sup>5</sup> attraverso il

---

<sup>1</sup> OIM *Missing Migrant Project*, [<http://missingmigrants.iom.int>].

<sup>2</sup> Si veda anche Marco Zupi (a cura di) 2015, *FOCUS, Migrazioni internazionali*, Osservatorio trimestrale N. 3 (luglio-ottobre), novembre.

<sup>3</sup> Vi è continuità fra l'esperienza di *Mare Nostrum*, il varo del Processo di Khartoum, l'impegno europeo verso una più concreta attuazione dei principi di burden-sharing e solidarietà in materia di contrasto/salvataggio e accoglienza, l'apertura in sede europea a misure di ricollocamento, le ipotesi di superamento di Dublino. Lanciato dall'Italia durante il semestre di presidenza europea con il sostegno della Germania e della Francia, il Processo di Khartoum è certo il frutto di una logica negoziale (impegno italiano a fronte di aperture a forme di collocamento, lancio delle operazioni Triton e Poseidon, ipotesi di superamento di Dublino) ma segna anche una prima ricomposizione degli attriti emersi nel corso della crisi (e prima durante la crisi degli arrivi del 2011) e di una convergenza di interessi fra i tre principali paesi sostenitori. Questa ipotesi sembra trovare conferma nella posizione congiunta italo-francese-tedesca presentata all'HR/VP Mogherini in preparazione del vertice della Valletta (11-12 Novembre 2015): German-Italian-French non-paper: A more active and comprehensive external migration policy of the European Union.

<sup>4</sup> L'idea di un dialogo migratorio regionale finalizzato alla riduzione e al contenimento dei flussi sulla rotta migratoria dell'Africa orientale è stato a lungo procrastinato in ragione sia delle difficoltà dal partenariato con la Libia (esplose con il crollo del regime di Gheddafi e poi, in particolare, con il riaccutizzarsi della crisi libica nell'estate del 2014), sia poiché gli stati chiave del Corno mantengono e sono coinvolti in diversa misura da un'intricata rete di relazioni conflittuali che rende estremamente difficile immaginare forme di cooperazione regionale. La complessità di tali relazioni giustifica l'approccio del processo che, se da un lato mantiene un'ambizione regionale, dall'altro prevede di procedere principalmente su scala bilaterale secondo un approccio *more for more*.

<sup>5</sup> Le finalità del processo si declinano principalmente nei due ambiti correlati della: i) lotta alle diverse forme di smuggling e traffico degli esseri umani (THB) (che si traduce concretamente in: trasposizione dei principali strumenti legislativi internazionali nelle legislazioni nazionali, capacity building e fornitura di equipaggiamento per le istituzioni e agenzie preposte alla gestione delle migrazioni); e ii) protezione delle vittime (victim centered approach) e awareness sui rischi delle migrazioni irregolari. Ulteriori misure e iniziative iscritte in una più ampia cornice di Migrazioni e Sviluppo vengono rimandate a data da destinarsi e solo in presenza di consenso rispetto alle azioni precedenti. In questo senso, l'iniziativa non si discosta dalle precedenti forme di cooperazione sperimentate con i paesi Nord-africani, di cui ripropone vizi e limiti: la difficoltà di aprire a una vera riflessione su forme decise di mobilità legale, i rischi di una ricaduta negativa in termini di trattamento e diritti della popolazione migrante, il possibile impatto negativo su forme tradizionali di mobilità regionale, il pericolo di rafforzare economicamente e militarmente

coinvolgimento e la cooperazione con un ristretto numero di attori principalmente istituzionali. Pur mantenendosi vivo tale impianto, l'adozione del recente **Piano di azione della Valletta**<sup>6</sup> e il varo del **Trust Fund** di emergenza per le migrazioni in Africa hanno portato ad un ampliamento del novero di azioni implementabili all'interno del Processo e lo hanno al contempo investito di maggior responsabilità in termini di canalizzazione delle risorse e di monitoraggio<sup>7</sup> degli interventi realizzati.

Questo ampliamento del ventaglio di azioni e interventi, e la maggior organicità acquisita dal Processo nel quadro della cooperazione euro-africana rende di ulteriore rilievo **indagare in che misura e attraverso quali modalità il Processo di Khartoum possa includere in maniera più esauritiva gli attori espressione della società civile e le autorità locali** a cui, dato l'iniziale impianto del Processo, è stata finora prestata scarsa attenzione. Una maggiore focalizzazione sulle capacità e sul ruolo di queste realtà appare infatti importante e necessario al fine di:

1. Implementare alcune misure contemplate dal Processo di Khartoum con **una maggiore attenzione al rispetto dei diritti della persona** attraverso un approccio basato sui diritti umani (human rights based approach), ad esempio sulle attività relative a protezione/awareness raising/ritorni;
2. Iscrivere in maniera più coerente e sinergica il Processo all'interno del dialogo Euro-africano sulle migrazioni e ampliare la **credibilità** stessa del Processo;
3. Assolvere al meglio il mandato specifico di **monitoraggio** delle altre iniziative euro-africane assegnato allo stesso Processo dal recente Action Plan della Valletta;
4. Ampliare lo spettro delle azioni, considerando la stretta interconnessione tra mobilità e problemi dello sviluppo locale, bilanciando meglio gli aspetti di sicurezza con quelli dello **sviluppo**;
5. Rafforzare il ruolo della società civile organizzata in modo complementare al sostegno delle istituzioni governative dell'area, così da favorire **una migliore governance** delle migrazioni, più democratica, rispettosa dei diritti umani e con forme appropriate di sussidiarietà per renderla **più efficace**.

## Migrazioni e ruolo della società civile

Sebbene gli stati e le istituzioni che li compongono conservino centralità nel governo dei processi migratori, nell'epoca della globalizzazione, vista la complessità delle sfide portate dalle migrazioni internazionali, essi non sono in grado di gestire in maniera autonoma questi processi. **Una molteplicità di attori non statali agisce direttamente e indirettamente sulle motivazioni della migrazione**, sulle sue direttrici e modalità, sui percorsi di protezione, integrazione e riconoscimento individuale e collettivo dei diritti dei migranti, sull'informazione, sulle cause remote e quindi sulle opportunità di sviluppo locale nei contesti di provenienza dei flussi. Con riferimento alle migrazioni, la società civile organizzata, ivi comprese le associazioni espressione delle collettività migranti, svolge un importantissimo **ruolo di sussidiarietà** in tutte le forme dell'accoglienza, dell'integrazione, della socializzazione e della partecipazione, nella difesa e

---

Governi autoritari. Focalizzandosi su iniziative di contrasto e di contenimento, e posticipando *sine die* l'implementazione di misure altre, il Processo ripropone un approccio che rischia di non saper coniugare istanze *securitarie* e sviluppite, come già tante volte contestato dai partner Africani all'Europa. Tale approccio è però in corso di revisione grazie al vertice de La Valletta come si illustra nel prosieguo del testo.

<sup>6</sup> Cfr. Valletta summit on migration, 11-12 November 2015 - *Action Plan and Political Declaration*, [<http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>]

<sup>7</sup> L'Action Plan della Valletta indica chiaramente che i meccanismi di Rabat e Khartoum saranno usati per monitorare l'implementazione delle misure poste in essere dall'Action Plan stesso. Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>

rivendicazione dei diritti delle minoranze straniere, nella salvaguardia della coesione sociale e nel sostegno a forme e pratiche di transnazionalismo e co-sviluppo. La società civile, in determinate forme e con diverso grado, può assolvere il delicato quanto importante ruolo di raccolta, diffusione, produzione di conoscenza dei bisogni e delle istanze dei migranti e di orientamento delle politiche pubbliche; nella direzione opposta, anche attraverso un monitoraggio autonomo e indipendente, può partecipare alla costruzione del consenso intorno a queste in seno all'opinione pubblica e alle collettività migranti.

L'espressione completa del potenziale della società civile dipende tuttavia dalle **strutture di relazioni** che essa è in grado di edificare con le istituzioni pubbliche, che a loro volta sono il prodotto di un insieme di fattori ascrivibili alla complessità stessa del tema trattato (come fenomeno in sé e come epifenomeno di cause interrelate e interdipendenti), alle potenziali divergenze di interessi di cui sono portatori i diversi attori (società civile/autorità pubbliche – nord/sud – società autoctone/migranti), alle capacità e alle motivazioni delle organizzazioni della società civile (ridotto accesso alle informazioni e al dibattito politico, scarse capacità organizzative e di gestione dei fondi, dipendenza eccessiva da fondi e progetti di durata limitata, estrema specializzazione su singole tematiche ma poca capacità di elaborazione trasversale e olistica, competizione interna e difficoltà a costruire una coalizione di interessi), alle capacità e al grado di volontà politica per una loro diretta implicazione (ridotta conoscenza degli attori, resistenze al coinvolgimento diretto nelle negoziazioni di alto livello), alle modalità di implementazione attraverso cui tale volontà si concretizza.

Per quanto quindi le migrazioni rappresentino il nucleo centrale delle attività (operative e/o di advocacy e policy advisor e formulation) di una molteplicità di attori della società civile (ONG, organizzazioni della diaspora, gruppi di opinione e lobbying, organizzazioni Internazionali, istituzioni religiose, etc.) variamente organizzati (associazioni di primo livello, network e *umbrella*; su scala locale, nazionale, transnazionale; all'interno di reti tematiche e/o professionali), **il grado di intervento della società civile nella governance delle migrazioni e soprattutto nel processo di policy making rimane limitato**<sup>8</sup>, e principalmente confinato a modalità di consultazione esterna, episodica, parallela e solo facoltivamente accolta (i.e. Global Forum on Migration and Development, RNCOM Puebla Process, GCM e piattaforme On-line<sup>9</sup>, European Migration Forum, Forum della diaspora).

D'altra parte la volontà politica, almeno a livello retorico, e i margini per un coinvolgimento/implicazione della società civile possono essere scorti in tutti gli ambiti e le iniziative proposte nel quadro della cooperazione Euro-africana<sup>10</sup>. **La società civile viene indicata fra gli attori chiave** chiamati ad implementare e arricchire il partenariato strategico euro-africano e l'allargamento degli spazi per la società civile è considerato uno dei passaggi chiave del processo di democratizzazione, della promozione dello stato di diritto, di accountability e di legittimazione che gli stati africani sono chiamati ad intraprendere. La mobilitazione e la partecipazione della società civile sono perseguite sia attraverso l'implementazione di misure concrete (finalizzate a rafforzare il suo ruolo con il fine di migliorarne le capacità organizzative, di comunicazione e di dialogo con le autorità pubbliche, di programmazione, implementazione monitoraggio

---

<sup>8</sup>Thouez, C., (2004) *The role of civil society in the migration policy debate*, in GLOBAL MIGRATION PERSPECTIVES, No. 12, October [[http://lastradainternational.org/lisdocs/theroleofcivilcivisociety\\_1007.pdf](http://lastradainternational.org/lisdocs/theroleofcivilcivisociety_1007.pdf)]; Banulescu-Bogdan, N. (2011) *The Role of Civil Society in EU Migration Policy* [[www.migrationpolicy.org/pubs/EUcivilsociety.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/EUcivilsociety.pdf)]. Per un'analisi recente relativa al contesto europeo si veda: Mezzetti, P. e S. Ceschi, (2015) 'Transnational policy networks in the migration field: a challenge for the European Union' in *Contemporary Politics*, Vol. 21, No. 3, 323–340,

<sup>9</sup> Per esempio si veda la European citizen initiative, e-platform anti-trafficking [[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en)]

<sup>10</sup> Si veda a tal proposito: Civil Society Organisations, a key role to play in Africa-EU relation (2013), [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-855\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-855_en.htm)].

delle politiche dell'Unione, di sviluppo locale), sia attraverso la creazione di piattaforme e meccanismi di confronto e dialogo tra società civile delle due sponde del Mediterraneo e fra queste e le istituzioni Europee<sup>11</sup>.

La società civile viene inoltre indicata fra gli attori chiave chiamati ad implementare ed arricchire il partenariato euro-africano in materia di migrazioni e mobilità<sup>12</sup> nel quadro della strategia congiunta Africa-Europa, e **le recenti conclusioni del Vertice de La Valletta ne sottolineano il ruolo** nel quadro delle politiche e delle misure dirette a incidere sulle *root causes* delle migrazioni, a favorire i processi di inclusione, integrazione e protezione dei migranti, a sostenere i processi di ritorno e reintegrazione<sup>13</sup>.

A dispetto di queste dichiarazioni di intenti e delle iniziative in essere, la società civile, in tutte le sue espressioni, **non occupa un ruolo di primaria importanza nei processi di *decision e policy making* nel quadro del partenariato euro-africano**, ivi compresa la sua declinazione migratoria<sup>14</sup>. Incidono negativamente una diversa concezione della partecipazione stessa della società civile all'interno del dialogo, interpretata in maniera per lo più ampia e inclusiva sul versante europeo (anche se non egualmente simmetrica ad esempio quando si tratta di organizzazioni della diaspora), in maniera ristretta e limitata ad attori già riuniti e strutturati in organizzazioni formali e riconosciute dai governi sul versante africano, la difficoltà nell'identificare attori realmente rappresentativi, il prevalere di un approccio formale (creazione di contenitori e fora) cui non corrispondono azioni improntate alla continuità e al reale ascolto e valorizzazione di bisogni, conoscenze e capacità provenienti dal basso. Va sottolineato che anche sul versante europeo la società civile, ancora più nel caso delle associazioni della diaspora, viene interpellata in presenza e/o sotto la guida/accompagnamento di organizzazioni internazionali o ONG, in grado di garantire la rappresentatività dei processi, e in ogni caso di alleggerire una eventuale portata contestataria di questi attori<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Dal 2014, attraverso il Civil Society Forum – Southern Neighbourhood è stato attivato un meccanismo di confronto e dialogo tra società civile delle due sponde del Mediterraneo e fra queste e le istituzioni Europee. All'interno di questo quadro di riferimento, in conformità con l'attuale dibattito sulla ridefinizione della Politica di vicinato, le migrazioni hanno assunto un ruolo di primaria importanza (cfr. <http://www.enpi-info.eu/files/publications/Civ.Soc.%20Forum%202015%20-%20Report%20EN.pdf>). Parimenti, gli attori della società civile sono ufficialmente riconosciuti come partner integrali della JAES (Joint Africa-Europe Strategy) e a tal fine è stato istituito un meccanismo di confronto ad hoc: l'Euro-African Civil Society Forum. ([http://gnrd.net/UserFiles/File/SECON\\_AU-EU\\_CSOS\\_FORUM\\_PROCEEDINGS.pdf](http://gnrd.net/UserFiles/File/SECON_AU-EU_CSOS_FORUM_PROCEEDINGS.pdf)). Si veda il recente JAES Civil Society Meeting *Joint Report*, Brussels, 29 October 2015 [[http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/userfiles/joint\\_report\\_-en-jaes\\_cso\\_meeting-29\\_october\\_2015.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/userfiles/joint_report_-en-jaes_cso_meeting-29_october_2015.pdf)]. Esistono inoltre strumenti che indirettamente operano nella stessa direzione quali l'European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), il programma tematico Attori non-statali e Autorità locali (NSA-LA), l'ENI Civil Society Facility, etc.

<sup>12</sup> Africa-Europe (2014) *Priorities for future cooperation in the area of Migration and Mobility in the framework of the Africa-EU Strategic Partnership, Action Plan* [[http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/action\\_plan\\_mmd.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/action_plan_mmd.pdf)]

<sup>13</sup> Valletta summit on migration, 11-12 November 2015 - *Action Plan and Political Declaration*, [<http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>]

<sup>14</sup> Come emerge dal resoconto dei lavori del secondo Forum della società civile euro-africana, organizzato nel quadro della Strategia Congiunta Africa-UE "(...) *civil society had been marginalized in the decision making process of the partnership and found their scope for engaging and influencing the setting of an effective people – centered development agenda limited [... ] their role (has been) reduced as "implementing partners" when the civil society should be included at all levels of decision making and in the setting up of priorities and actions'* [[http://gnrd.net/UserFiles/File/SECON\\_AU-EU\\_CSOS\\_FORUM\\_PROCEEDINGS.pdf](http://gnrd.net/UserFiles/File/SECON_AU-EU_CSOS_FORUM_PROCEEDINGS.pdf)].

<sup>15</sup> Mezzetti e Ceschi (2015); Banulescu-Bogdan, (2011); Thouez, (2004).

Con particolare riferimento al contesto africano e all'ambito migratorio, sebbene con significative differenze fra i diversi paesi, pesano poi una generale ridotta indipendenza delle organizzazioni della società civile, un attivismo tradizionalmente imperniato su temi afferenti solo indirettamente alla questione migratoria (sviluppo locale, riduzione della povertà, gender, salute, mitigazione dei conflitti, diritti umani) o, di converso, un approccio eccessivamente settoriale in singoli aspetti delle migrazioni (azioni e rivendicazioni in favore della propria comunità all'estero), e/o un limitato accesso ad informazioni attualizzate.

Migrazioni e società civile nel quadro del Processo di Khartoum: il ruolo degli attori chiave regionali e in alcuni paesi cuore del Processo (Etiopia, Eritrea, Sudan)

Le difficoltà già evidenziate nei paragrafi precedenti assumono particolare consistenza se riferite al contesto geografico del Corno d'Africa e se declinate nell'ambito specifico delle migrazioni.

Tre principali ordini di motivi contribuiscono a tale situazione: una **diffusa resistenza ad allargare lo spazio di intervento per la società civile** (ivi comprese le organizzazioni di altri paesi, ONG etc.) a fronte di strutture statali deboli e/o autoritarie e fortemente centralizzate<sup>16</sup>; **la persistenza di una visione delle migrazioni come questione principalmente securitaria** e quindi di pertinenza degli attori statali; un quadro di cooperazione migratoria (compreso il Processo di Khartoum) imperniato su **temi di competenza principalmente statali** (controllo e gestione delle frontiere, lotta alla criminalità e alle diverse forme di tratta e sfruttamento, etc.).

In questo contesto, lo **spazio per il coinvolgimento della società civile appare ridotto**, e laddove presente, limitato in maniera strumentale ad azioni di risposta immediata modellate sulle priorità definite dalle politiche accordate in sede governativa (i.e. awareness sui rischi delle migrazioni irregolari; preparazione ai ritorni), mentre minore attenzione è dedicata ad un possibile ruolo nel quadro di iniziative rivolte alla mobilità regolare e a favore dello sviluppo in un approccio di medio e lungo termine.

Al pari di quanto avviene in altri ambiti di intervento<sup>17</sup>, se coinvolta attivamente, **la società civile organizzata può invece svolgere un importante ruolo** di *advocacy* e di monitoraggio di temi/azioni che dovrebbero guidare la cooperazione euro-africana in materia migratoria (diritti umani dei migranti e rispetto dei bisogni delle categorie vulnerabili, mobilità e circolazione regolare), contribuendo ad animare il dibattito pubblico e a sviluppare una narrativa realistica e anti xenofoba delle migrazioni, nell'offrire

---

<sup>16</sup> Come viene evidenziato nel rapporto BTI in riferimento all'Etiopia 'The official policy of ethnic federalism failed to achieve a better representation of all ethnic groups (often called "nations" in Ethiopia). The result has been greater political centralization, with a concomitant ethnicization of grievances..'. Cfr. *BTI Report 2014 Ethiopia* [<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/esa/eth/index.nc>]

<sup>17</sup> Si veda in particolare l'Action Plan per il Corno d'Africa, che affida alla società civile un ruolo centrale affermando che 'States must be encouraged to improve **governance**, respect **human rights**, to implement the rule of law, and to respect democratic processes, with a view to ensuring that the state enjoys legitimacy and is accountable and responsive to the views and needs of its citizens. In this context, **enlarging the space for civil society** and the media and strengthening the capacity of citizens and communities to organise is essential. (...)The EU should also support efforts by civil society organisations and local communities to facilitate local conflict mediation and resolution as well as inter-faith dialogue and counter-terrorism narratives'. Cfr. EU Council (2015) *Council Conclusions on the EU Horn of Africa Regional Action Plan 2015- 2020*, Doc n. 13200/15 [<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-horn---africa/>]

risposte e soluzioni a bisogni locali, e nell'integrare la dimensione delle migrazioni e della mobilità in più ampie azioni di sviluppo locale.

**Alcune cautele** sono certamente d'obbligo. In primo luogo, il lavoro di ONG e organizzazioni della società civile può contribuire a far crescere il grado di attenzione sulla questione migratoria, ma questo non per forza si traduce in policy<sup>18</sup>. In seconda battuta, al pari di quanto accade in altri ambiti di intervento, il coinvolgimento della società civile non è esente da rischi e contraddizioni. Le organizzazioni della società civile e i leader comunitari possono essere corrotti o agire nel quadro dei propri interessi personali, la disponibilità di fondi può generare una competizione negativa e/o orientare eccessivamente l'intervento di questi attori verso gli obiettivi a 'bando', senza considerare che in luoghi di transito e/o di accoglienza le stesse organizzazioni della società civile possono avere al proprio interno elementi collusi e/o responsabili del traffico di migranti. In terzo luogo non si può prescindere dalle caratteristiche del contesto in analisi, sia se considerato nella sua dimensione regionale che in quella più ristretta nazionale.

**In termini di cooperazione regionale**, l'attore di maggior rilievo per quanto concerne la questione migratoria, l'Intergovernmental Authority on Development (IGAD)<sup>19</sup> non sembra disporre attualmente di metodologie e strumenti di intervento per un coinvolgimento diretto e continuo della società civile nella programmazione e implementazione delle politiche migratorie<sup>20</sup>, e la definizione delle politiche e della cooperazione migratoria rimane ristretta agli attori istituzionali. Va tuttavia evidenziato che in altri ambiti di intervento dell'Autorità Intergovernativa sembrano essersi aperti spazi per una più forte cooperazione, sia in termini di consultazione che in forma di sostegno diretto, con settori e rappresentanti della società civile<sup>21</sup>. Esplorare la possibilità di lanciare simili iniziative anche in campo migratorio potrebbe essere utile, non solo al fine di mutuare tali iniziative in questo ambito, ma anche per aprire una discussione anche a livello nazionale su riforme legislative che aprano a spazi di intervento maggiori per società civile.

---

<sup>18</sup> Questo è ad esempio accaduto con la questione ambientale in Etiopia: 'Environmental awareness has grown somewhat, driven in large part by NGO reports, government information and academic research, but has not resulted in a parallel increase in policies so far'. Si veda in *BTI Report 2012 Ethiopia* [<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/esa/eth/index.nc>]

<sup>19</sup> L'IGAD ha nel proprio accordo costitutivo la promozione di un ambiente che promuova la libera circolazione delle persone (cfr. art 7 e art.13 A). Dal 2009, attraverso il Regional Migration Policy Framework l'IGAD è direttamente impegnata per rafforzare il quadro di cooperazione normativa e istituzionale per la gestione delle migrazioni nella regione. Nel 2012 l'IGAD ha presentato il *Protocol on the Free Movement of Persons* all'attenzione degli stati membri che va in direzione della creazione di uno spazio di libera circolazione (attualmente in essere solo all'interno di accordi bilaterali) Cfr.: [http://igad.int/index.php?option=com\\_content&view=article&id=479:igad-discusses-a-draft-protocol-on-free-movement-of-persons&catid=44:economic-cooperation&Itemid=127](http://igad.int/index.php?option=com_content&view=article&id=479:igad-discusses-a-draft-protocol-on-free-movement-of-persons&catid=44:economic-cooperation&Itemid=127). A dispetto di questi progressi, l'implementazione concreta è negativamente condizionata da almeno tre ordini di elementi, riconducibili a una visione securitaria delle migrazioni, a una lettura riduzionista che vede nella povertà e nei gap di sviluppo l'unico motivo dei fenomeni migratori, alla sensibilità politica del tema all'interno dei paesi partner (importanza delle rimesse e importanza delle migrazioni come riduzione della pressione sociale).

<sup>20</sup> Le informazioni disponibili in rete indicano che nel quadro del Regional Consultative Process on Migration sembra esservi una certa apertura all'associazionismo e alla società civile. Tuttavia termini e modalità di tale coinvolgimento non sono indicati chiaramente. Il Regional Consultative Process on Migration ha la funzione di promuovere una posizione comune fra stati membri IGAD e UA, e facilitare il dialogo e la cooperazione regionale sulla tematica migratoria fra i paesi membri dell'IGAD. Per maggiori informazioni si veda: [http://igad.int/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=63&Itemid=159](http://igad.int/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=63&Itemid=159).

<sup>21</sup> Si veda in particolare il programma Civil Society Organization (CSO) Facility, finanziato con fondi della Danimarca attraverso l'IGAD Cfr. [[http://igad.int/index.php?option=com\\_content&view=article&id=869:igad-engages-with-civil-society-organisationscivil-society-organizations-and-applied-research-institutionsuniversities-for-the-first-time&catid=43:agriculture-and-environment&Itemid=126](http://igad.int/index.php?option=com_content&view=article&id=869:igad-engages-with-civil-society-organisationscivil-society-organizations-and-applied-research-institutionsuniversities-for-the-first-time&catid=43:agriculture-and-environment&Itemid=126).]



Il quadro risulta poi ulteriormente compromesso se esaminato **a livello nazionale**. Gli stati cuore del Processo di Khartoum, l'Etiopia, il Sudan, l'Eritrea, sono caratterizzati da una diffusa e generale ristrettezza degli spazi pubblici per la società civile.

In **Etiopia** esistono numerose associazioni professionali, sindacali, di diritti umani e gruppi di pressione sulle tematiche ambientali e dello sviluppo, ma il loro spazio di azione è stato costantemente ridotto nel corso dell'ultimo decennio. A seguito dell'introduzione di misure legislative particolarmente restrittive<sup>22</sup>, le associazioni e le ONG sono sottoposte a un forte controllo e discrezionalità, e la loro stessa sopravvivenza è minacciata dalla difficoltà di accedere a risorse provenienti da partner stranieri (queste non possono superare il 20% del loro budget). Una crescente limitazione delle libertà individuali e di associazione, unitamente alle misure draconiane introdotte dalla nuova legislazione, che incidono negativamente anche sulla partecipazione della diaspora e di importanti attori della cooperazione non governativa europea<sup>23</sup>, hanno creato disillusione in seno a una opinione pubblica tradizionalmente favorevole alla competizione politica, hanno contribuito a ridurre la legittimità delle autorità pubbliche e hanno disincentivato la volontà di partecipazione riducendo la società civile al silenzio e/o a strategie di emigrazione. In un vortice di mutua delegittimazione il Governo tende sovente a non coinvolgere se non ad ignorare apertamente le proposte e le soluzioni formulate dalla società civile anche in ambiti nei quali, per prossimità, esperienza e capacità di innovazione, il confronto con la società civile potrebbe risultare in un valore aggiunto strategico (accesso alla salute, all'acqua, alla terra).

Uno scenario simile è riscontrabile anche in **Sudan**, dove gli spazi per la società civile sono andati alternativamente ampliandosi e restringendosi nel corso degli ultimi venti anni. Più esattamente, il decennio 1989-1999 ha visto una riduzione degli spazi per la società civile, considerata etero diretta e di ostacolo all'islamizzazione del paese, mentre al contempo è stata incentivata la diffusione di istituzioni di tipo confessionale. Maggiore apertura si riscontra invece a partire dal 1999 e poi dal 2005, anno della firma dell'accordo di pace, che sembrava aver aperto alla possibilità di una maggiore collaborazione con le ONG straniere, sebbene permanesse una forte diffidenza verso di loro e in particolare verso quelle attive in particolari ambiti (diritti umani in primis). Questo sentimento si è inasprito dopo la condanna del Presidente al-Bashir da parte della Corte Penale Internazionale per crimini contro l'umanità. L'indipendenza del Sud-Sudan e il recente conflitto sembrano aver ulteriormente ristretto lo spazio di azione della società civile<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Come evidenziato da recenti studi, la legge antiterrorismo, la legge sulla stampa e la legge sulle CSO (CSO law (Charities and Societies Proclamation) 2009 sono state utilizzate dal Governo Etiope per ridurre e controllare l'operato della società civile. Si veda in *BTI Report 2012 Ethiopia* [<http://www.bti-project.org/reports/country-reports/esa/eth/index.nc>]

<sup>23</sup> Tra il 2012 e il 2013 la Heinrich Böll Foundation ha chiuso i propri uffici in Etiopia in reazione dell'ingerenza legale sul proprio lavoro tematico; mentre alcune ONG finanziate da USAID che lavoravano sul capacity building rivolto ad alcune ONG locali per monitorare abusi sui diritti umani hanno chiuso i propri programmi cfr. Hayman, R., T. Lawo, A. Crack, T. Kontinen, J. Okitoi, B. Pratt, (2013) *Legal Frameworks and Political Space for Non-Governmental Organisations: An Overview of Six Countries*, EADI Policy Brief, [[http://www.eadi.org/typo3/fileadmin/Documents/Publications/EADI\\_Policy\\_Paper/EADI\\_policy\\_paper\\_july\\_2013.pdf](http://www.eadi.org/typo3/fileadmin/Documents/Publications/EADI_Policy_Paper/EADI_policy_paper_july_2013.pdf)]. Per quanto concerne l'impatto delle misure legislative sulla partecipazione della diaspora si veda: Warnecke, A. (ed.) *Diasporas and Peace A Comparative Assessment of Somali and Ethiopian Communities in Europe* (2010) [[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3E5618A327E58273C125773F004119D9-Full\\_report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3E5618A327E58273C125773F004119D9-Full_report.pdf)]

<sup>24</sup> Secondo fonti intervistate nel quadro del presente policy brief, i rapporti fra società civile e autorità pubbliche rimangono tuttavia ancora ora improntati a una forte diffidenza e discrezionalità (le ONG devono rinnovare l'autorizzazione ogni anno). In seno alle autorità pubbliche rimane inoltre alto il timore che le ONG straniere possano

Infine in **Eritrea**, qualsiasi forma di associazionismo indipendente dal Fronte Popolare per la Democrazia e la Giustizia (PFDJ) è proibita e le organizzazioni di massa (donne, giovani, lavoratori, studenti), sempre meno attive, sono di fatto emanazioni del Partito. Le reti della società civile tradizionale (anziani e autorità religiose) svolgono ancora un ruolo importante di mediazione e risoluzione delle dispute e come rete di welfare parallelo e sostitutivo di quello statale. Tuttavia, dal 2004 sono state indebolite dalla competizione con le corti comunali costituite dal partito. La militarizzazione della società ottenuta attraverso il programma di servizio obbligatorio ha poi ulteriormente indebolito i legami familiari e sociali, riducendo ulteriormente le reti della società civile<sup>25</sup>. In riferimento infine alla cooperazione internazionale, alcune scelte operate dal governo (espulsione della maggior parte delle agenzie di aiuto bilaterali e delle ONG e, nel 2011, il rifiuto del programma di aiuto accordato dall'UE due anni prima) hanno rinforzato in seno alla comunità internazionale l'immagine del Governo di Asmara come imprevedibile e inaffidabile.

Il quadro delineato è di un contesto generale che presenta forti limitazioni degli spazi a disposizione della società civile. Ciononostante **è prioritario esplorare e rafforzare tutte le possibili opportunità di allargamento e rafforzamento di questi spazi nel momento in cui sono in gioco i diritti umani e dei migranti**, l'evoluzione democratica di questi paesi, il loro sviluppo umano e le prospettive per una governance bilanciata e giusta dei flussi migratori. Ad una analisi più approfondita è infatti **possibile identificare iniziative promettenti** ed evidenziare alcune piste da seguire. Questo è, ad esempio, particolarmente vero nel caso dell'Etiopia, che per la stabilità, il ruolo di attore regionale, l'impegno sulle tematiche migratorie (firma della CAMM a margine del vertice de La Valletta), anche nei confronti della diaspora<sup>26</sup>, ha un ruolo di apripista nell'area.

**In Etiopia** le cooperazioni più attive sono quella della Banca Mondiale, Stati Uniti e Gran Bretagna, ma anche la **cooperazione italiana** è ben presente (13 ONG), ed è tradizionalmente impegnata nei settori classici dello sviluppo locale (resilienza - anche in chiave di cambiamenti climatici; istruzione - infanzia; sanità - approvvigionamento idrico e agricoltura), oltre a mantenere un focus sull'uguaglianza di genere. Sempre nel caso dell'Etiopia la cooperazione italiana è attiva nelle aree considerate a rischio inondazione e a connessi movimenti migratori, per quanto questi ultimi originino in maniera crescente anche da aree più diversificate (Addis Abeba in particolare). In maniera crescente si riconosce il legame fra queste iniziative e una migliore gestione delle migrazioni (si veda il recente bando 'emergenza' della cooperazione italiana, che mette a disposizione 2 milioni di euro)<sup>27</sup>. A cui si deve aggiungere l'iniziativa SINCE, *Stemming irregular migration in Northern and Central Ethiopia*, sostenuta proprio con il Trust Fund costituito dalla Commissione europea a seguito del vertice della Valletta, ma nel quale non è ancora chiaro lo spazio per la società civile<sup>28</sup>.

---

strumentalizzare il proprio intervento con fini di proselitismo. Un clima di forte controllo è palpabile a Khartoum ma, secondo alcuni intervistati, è meno forte in altre aree del paese.

<sup>25</sup> ICG (2014) 'Eritrea: Ending the Exodus?' *Update Briefing*, August, Brussels-Nairobi.

<sup>26</sup> Il governo ha varato una Diaspora Policy nel 2012, dopo che era già stata creata una direzione per il coinvolgimento della diaspora all'interno del Ministero Affari Esteri nel 2002 Cfr. Federal Democratic Republic of Ethiopia (2012) *Diaspora Policy*, December, Ministry of Foreign Affairs [<http://ethemb.se/wp-content/uploads/2013/07/Diaspora-policy-English.pdf>]

<sup>27</sup> *CALL FOR PROPOSALS ETIOPIA. INIZIATIVA DI EMERGENZA IN FAVORE DELLE POPOLAZIONI VULNERABILI, DEI RIFUGIATI, DEGLI SFOLLATI E DEI MIGRANTI PER CONTRASTARE LE CAUSE DELLA MIGRAZIONE IRREGOLARE*. AID 10677.

[[http://www.itacaddis.org/docs/2015\\_11\\_26\\_08\\_13\\_02\\_Call\\_for\\_Proposals\\_Etiopia\\_AID\\_10677\\_finale.pdf](http://www.itacaddis.org/docs/2015_11_26_08_13_02_Call_for_Proposals_Etiopia_AID_10677_finale.pdf)]

<sup>28</sup> "Il primo contratto nel quadro del Trust Fund UE è stato firmato dieci giorni fa Bruxelles, poco più di un mese dopo il vertice euro-africano de La Valletta. Si tratta di un programma relativo all'Etiopia che sarà gestito dalla Cooperazione

La cooperazione delle ONG italiane ha creato un sistema relazionale ampio e variegato con la società civile locale che, pur sotto il controllo del governo centrale, ha saputo aprire spazi di dialogo e percorsi di rafforzamento delle capacità locali. E' soprattutto a livello decentrato che sembra possibile poter sostenere la società civile locale, nelle regioni più lontane dalla capitale, e con organizzazioni ancora non molto strutturate, così come con associazioni/club di studenti. Un altro spazio da sostenere è quello di carattere religioso: ad esempio le diocesi cattoliche con le loro organizzazioni offrono buone possibilità di sviluppo di iniziative sul versante delle migrazioni.

### Spazi d'azione e raccomandazioni di policy

Alla luce dei recenti appuntamenti internazionali (La Valletta e lancio del Trust Fund), si aprono delle interessanti opportunità per il Processo di Khartoum, per **un approccio più comprensivo** e ampio alla gestione della mobilità e delle migrazioni, che includa iniziative e attività che possano affiancare quelle inizialmente comprese nel Processo stesso, e che possano renderlo maggiormente sinergico con altre iniziative nell'area, **nonché più attento a questioni di politica estera e al rispetto dei diritti umani**.

Come descritto ampiamente nelle pagine precedenti, la società civile - intesa in senso ampio come organizzazioni della società, gruppi di pressione, organizzazioni di studenti, organizzazioni della diaspora, ONG nazionali e internazionali – può giocare un ruolo importante per arricchire Khartoum di contenuti e legittimazione, e per intercettare i fondi a disposizione del Trust Fund.

Visto il contesto complesso, delicato, instabile in cui il Processo di Khartoum si inserisce, evidenziamo di seguito alcune linee di azione e raccomandazioni per avviare un processo più inclusivo sia a partire dai contesti Europei che nei paesi del Corno.

#### **A livello politico**

##### ➤ **Avviare un dialogo a livello ministeriale e di società civile in Italia**

In Italia, in qualità di leading country, inter alia, del Processo di Khartoum, sarebbe utile costituire un tavolo di confronto e lavoro MAECI-ONG operanti nei paesi dell'area. Su questa base si potrebbe avviare la creazione di una rete con partner locali. Oltre alle ONG potranno essere incluse organizzazioni/competenze della **diaspora**. Queste ultime dall'Italia possono triangolare con diaspore di connazionali in paesi terzi inclusi nel Processo ed essere coinvolte in tutti gli ambiti declinati più avanti. In particolare un ruolo attivo lo hanno già nel campo dell'awareness raising<sup>29</sup>. Inoltre le diaspore possono essere un attore importante

---

Italiana per un valore di 20 milioni di Euro. Il progetto affidato alla DGCS è denominato "SINCE" – "Stemming irregular migration in Northern and Central Ethiopia". Mira a creare condizioni favorevoli per lo sviluppo socio-economico e l'occupazione in quattro regioni dell'Etiopia, dove è alta l'incidenza del fenomeno migratorio. Giovani e donne sono i beneficiari principali dell'iniziativa, che prevede attività di formazione professionale, sostegno alla creazione di micro e piccole imprese e all'imprenditoria femminile anche attraverso l'accesso al microcredito. Non è ancora chiaro se e come il sistema della cooperazione italiana verrà coinvolto nella realizzazione di questa e altre iniziative e se le ONG avranno un ruolo specifico da giocare. La Cooperazione Italiana ha presentato progetti al Trust Fund anche per Sudan, Senegal, Burkina Faso e Niger. Tratto da: <http://www.info-cooperazione.it/2015/12/come-funziona-il-fondo-fiduciario-di-emergenza-per-lafrica/>

<sup>29</sup> Recenti studi evidenziano che i migranti provenienti dal Corno d'Africa sono solitamente al corrente dei rischi che si troveranno ad affrontare al momento della partenza. Allo stesso tempo però, l'awareness fatto dalla diaspora eritrea è uno dei motivi (oltre a impegno di Al-Sisi in Sinai sia da punto di vista militare che da un punto di vista di persecuzione) che ha portato alla riduzione del transito di eritrei attraverso il Sinai cfr. Mhub: *Conditions and risks of*

per le operazioni di ritorno e per il sostegno ad iniziative di sviluppo locale e di business (come sta già avvenendo ad esempio con il Somaliland<sup>30</sup>). Vanno indubbiamente messe in conto alcune attenzioni: le diaspore possono talvolta essere troppo filo-governative (si veda ad esempio la segnalazione in recenti report delle Nazioni Unite in relazione agli eritrei<sup>31</sup>); possono avere forti limiti di intervento a causa delle legislazioni dei paesi di origine<sup>32</sup>, possono non essere sufficientemente organizzate.

➤ Contribuire all'avvio di **un dialogo a livello IGAD**

Un obiettivo di medio periodo sarebbe di riportare il dialogo società civile-IGAD, che già esiste in altri framework, anche in ambito migratorio. Il valore aggiunto di un siffatto dialogo a livello dell'IGAD è rappresentato dall'opportunità di aprire un confronto/discussione regionale sulle riforme legislative dei singoli paesi, elemento su cui l'UE dovrebbe spingere in un'ottica di maggiore partecipazione della società civile.

### **A livello operativo**

In generale una **maggiore attenzione a interventi sulle root causes** delle migrazioni è auspicabile (creazione di impiego, sostegno all'impresa privata, servizi di base essenziali, resilienza e iniziative di awareness raising anche attraverso il coinvolgimento delle diaspore, iniziative di coesione socio-comunitaria), come testimoniato dalla direzione in cui muove la cooperazione italiana in Etiopia con la recente iniziativa di emergenza in favore delle popolazioni migranti e con il programma SINCE sostenuto dal Trust Fund. Esistono altre iniziative che possono essere esplorate e risulta importante ampliare un monitoraggio di quelle esistenti anche in altri contesti (in particolare Eritrea, Sudan).

**E' necessario avviare una mappatura ragionata delle associazioni della società civile attive/attivabili** nei paesi del Corno per partecipare al Processo e sostenere il dialogo con le diaspore e ONG in Italia (così come in altri paesi attivi quali la Germania). Lo scouting dovrebbe focalizzarsi sul grado di democraticità e rappresentatività, sulle competenze e capacità con attinenza alla questione migratoria.

Si tratta di proseguire questo lavoro a partire da una prima e preliminare analisi dei margini di intervento e delle iniziative concrete, in relazione ai partenariati esistenti, che alcuni attori della società civile, in particolare le ONG italiane stanno realizzando/intrattengono nei tre paesi ritenuti prioritari (i.e. Sudan, Etiopia, Eritrea).

---

*mixed migration in north east Africa*, STUDY 2 NOVEMBER 2015 [<http://www.mixedmigrationhub.org/wp-content/uploads/2015/11/Conditions-and-Risks-in-Mixed-Migration-in-North-East-Africa.pdf>].

<sup>30</sup> Horst, C. (2015) 'Back in Business? Diaspora Return to Somalia', *Policy Brief*, Prio, [http://file.prio.no/Publication\\_files/prio/Horst%20-%20Back%20in%20Business,%20PRIO%20Policy%20Brief%205-2015.pdf](http://file.prio.no/Publication_files/prio/Horst%20-%20Back%20in%20Business,%20PRIO%20Policy%20Brief%205-2015.pdf); Cfr. L'iniziativa Somali Agri Food: <http://somaligrifood.org/>; Infine anche la cooperazione italiana con IOM ha realizzato iniziative in questa area non ultimo il programma Mida Women Somalia: <https://www.iom.int/news/iom-launches-mida-women-somalia-ii-project-hargeisa-somaliland>

<sup>31</sup> UN Report of the commission of inquiry on human rights in Eritrea - A/HRC/29/42, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ColEritrea/Pages/ReportColEritrea.aspx>

<sup>32</sup> Come viene recentemente affermato in occasione del *High-level Policy Dialogue: Leveraging Diaspora Resources for Growth and Structural Transformation of the Ethiopian Economy*, organizzato da UNCTAD in Addis Ababa, Etiopia, (23-24 December 2015) '....Notwithstanding these efforts, *important challenges and limitations persist*, undermining the full mobilization and engagement of the Ethiopian Diaspora in the country's socio-economic transformation, including in the context of its Second Growth and Transformation Plan (GTP II). Therefore, there is considerable scope to further improve the diaspora policy and strategy as well as the overall enabling environment...'. [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/aldc2015\\_BN\\_Ethiopia\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/aldc2015_BN_Ethiopia_en.pdf)

**Gli ambiti di coinvolgimento** possono essere diversi - tenendo presente che quanto effettivamente realizzabile cambia molto da paese a paese, per i limiti evidenziati nei paragrafi precedenti. Qui di seguito si riassumono alcune possibili piste di azione.

#### A] Monitoring e awareness

La società civile può svolgere un'importante **azione di monitoraggio e valutazione** delle iniziative dirette a controllare la mobilità, le condizioni di vita nei centri di detenzione (sebbene con limiti forti), e in particolare nei luoghi di transito (città di confine, etc.), così come può attivare collaborazioni con le istituzioni per una maggiore presa in carico dei bisogni dei migranti. Più in particolare, la società civile può:

- Monitorare e offrire informazioni aggiornate **sulle condizioni dei migranti durante il transito**. Nel corso degli anni si sono moltiplicati gli studi e le iniziative di ricerca dedicate a monitorare l'evoluzione delle rotte e i rischi connessi in termini di diritti fondamentali e umani dei migranti. Una rete locale attiva su questi temi può contribuire a colmare gap di conoscenza e mantenere l'attenzione viva;
- Contribuire ad un'analisi obiettiva e allo studio **sull'impatto delle misure e della legislazione su trafficking e smuggling**, sia in termini di efficacia, sia in termini di ricadute sui diritti dei migranti e su specifici contesti locali;
- Informare e monitorare **sull'impatto delle misure e politiche di controllo delle migrazioni sui contesti locali** (e in particolare in contesti di transito di forte concentrazione), in modo da identificare bisogni di intervento. L'indagine preliminare svolta per questo studio ha confermato l'importanza di alcuni luoghi di transito già identificati dalla letteratura, in particolare Metemma nel caso delle migrazioni dall'Etiopia verso il Sudan e in relazione al tema del traffico di donne); Himora (la città che è triplice snodo/confine tra Etiopia, Sudan Eritrea) e Soddo (snodo per il trafficking di donne a fini di sfruttamento sessuale). Il rischio di lavorare sui luoghi di transito è che le rotte cambiano velocemente, e che esiste oltre alla società civile anche una società *'incivile'* implicata in traffici o interessata a mantenerli perché fonte di reddito;
- Contribuire al monitoraggio delle **strutture di detenzione**. Esiste tuttavia ad oggi un limite invalicabile e cioè che nessuno dei paesi in questione ha ratificato *'l'Optional Protocol to the Convention against Torture'*, che permetterebbe la realizzazione di un sistema di visite regolari da parte di enti nazionali ed internazionali<sup>33</sup>.
- Monitorare **l'applicazione di determinate procedure**: come ad esempio la selezione per i resettlement e/ per le migrazioni legali, per capire quali criteri sono adottati e aumentarne la trasparenza.

#### B] Formazione e capacity-building

La società civile può contribuire in modo sussidiario a importanti iniziative nel campo della formazione e del rafforzamento delle capacità nella gestione dei flussi migratori, ad esempio conducendo e/o essendo coinvolta in:

- Iniziative di formazione **in tema di diritti umani, diritto dei rifugiati, campagne su trafficking** etc. rivolte alla società civile in loco e al suo rapporto con le istituzioni per favorire collaborazioni positive. Alcuni esempi sono già in corso di realizzazione sul traffico dei minori. In questo senso

---

<sup>33</sup> CFR RMMS: *Behind Bars, the detention of migrants in and from the East & Horn of Africa* Mixed Migration Research Series, 8, February 2015.

l’Etiopia sembra disporre di governi locali e regionali implicabili e disposti alla formazione. Queste sono iniziative solitamente meno tradizionali in ambito di cooperazione, toccano temi sensibili per tutti e tre i paesi dell’area, e sono realizzabili secondo due linee di azione del Trust Fund.

- Formazione **pre-partenza sui canali regolari** in collaborazione con le *private engagement agencies* per migliorare e controllare il reclutamento, in accordo per esempio con il Ministero del Lavoro Etiope, e su settori particolari come la sanità. L’iniziativa potrebbe inoltre prevedere la definizione di codici etici e di responsabilità sociale nelle procedure di reclutamento, fino alla richiesta di certificazioni e requisiti di rispetto dei diritti dei lavoratori.
- Formazione e inserimento di personale nel mondo del lavoro presso **aziende italiane** che investono e commerciano nel Corno d’Africa, con possibilità di mobilità circolare;
- Formazione a **sindacati locali su migrazione e lavoro** e per la conduzione di iniziative di protezione dei diritti;
- Formazione a **istituzioni locali** su alcuni temi specifici come: la tutela di donne migranti vulnerabili e di minori non accompagnati, oppure sull’imprenditoria di ritorno.

### C] Dialogo e lavoro con le diaspore

La società civile può svolgere un ruolo essenziale nel favorire il dialogo e il lavoro con le diaspore, e in particolare:

- Dialogo con le diaspore **nei paesi di transito**, vi sono indizi di presenze organizzate di connazionali in diversi paesi del Corno d’Africa: Eritrei e Sudanesi in Etiopia; Etiopi in Sudan; Somali in Eritrea. Una cooperazione con queste realtà potrebbe andare in direzione di diverse priorità indicate sia dal Processo di Khartoum che dal Trust Fund. ONG e diaspore assieme potrebbero lavorare in iniziative per la coesione socio-comunitaria, di awareness sui rischi delle migrazioni irregolari e sulle possibilità di mobilità regolare e di ritorno, per il miglioramento delle condizioni di accoglienza e di referral mechanism per categorie vulnerabili come donne e bambini etc., per l’uso delle rimesse al fine di iniziative imprenditoriali nell’area o di welfare comunitario.
- Dialogo con le diaspore **in Europa**. Come già indicato, in un’ottica di maggiore partecipazione della società civile, il MAECI potrebbe costruire una cabina di monitoraggio, dialogo, riflessione con ONG italiane e con associazioni delle diaspore. Il coinvolgimento di queste ultime è delicato, e ha forti limiti legati anche alla legislazione nazionale (in particolare in Etiopia), al controllo e alla strumentalizzazione della diaspora (Eritrea). Ciononostante vi sono ambiti di proficua collaborazione, già sperimentati, come nel quadro del sostegno a iniziative generatrici di reddito, identificazione e sostegno a reti di micro finanza per la gestione delle rimesse, creazione di fondi di garanzia per assicurare capacità di tesoreria e investimento delle rimesse. E’ possibile partire da alcune buone pratiche su temi come il co-sviluppo, i ritorni e la reintegrazione, e costruire innovazioni per esempio in materia di sussidiarietà delle diaspore per l’assistenza alla mobilità.
- Sul tema del peace-building, seppure si tratti di un campo d’azione delicato, risulta possibile coinvolgere diaspore e ONG, sia in loco che in Europa.

### D] Possibili interventi a partire dall’Etiopia, considerato paese stabile, su cui fare sperimentazione in un’ottica di apripista nell’area

Considerate le particolari condizioni dell’Etiopia, appare interessante poter individuare alcune piste d’azione su cui sperimentare in vista di una loro possibile replica su scala più ampia e in altri paesi dell’area. Si segnala:

- La identificazione/sperimentazione di iniziative sulla **mobilità interna**, tra campagna e città, in modo da favorire la circolazione con un impatto favorevole per lo sviluppo rurale, così come per l'occupazione e la micro imprenditoria nelle periferie: questo in considerazione dei fenomeni già in atto, dell'esposizione al rischio delle comunità rurali e degli effetti dell'inurbamento sull'agricoltura (da cui dipende 80% del PIL);
- progetti per **donne migranti vulnerabili**, tra cui le lavoratrici domestiche, loro auto-organizzazione e difesa dei diritti, sostegno al loro associazionismo, facilitazione di programmi di lavoro e studio, con particolare riferimento alla reintegrazione familiare e lavorativa delle donne che vengono dalla penisola araba, in modo da combattere fenomeni di servitù e tratta. Nel contempo formazione alle istituzioni per accrescere la consapevolezza sul problema e sui diritti.
- **Iniziative per i ritorni imprenditoriali e la circolazione di imprenditori e professionisti** in considerazione della forte dinamica economica in atto in Etiopia, delle crescenti opportunità e dell'esigenza di complementare il commercio e gli investimenti esteri con la mobilità degli imprenditori etiopi e della diaspora;
- Iniziative a favore della circolazione per motivi di **studio e ricerca**, promuovendo partenariati universitari, in triangolazione con imprese per esperienze di formazione-stage, costruendo capacità locali per l'utilizzo del programma Erasmus plus.