



Rapporto del Consiglio federale sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2019

del 24 giugno 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2019 affinché ne prendiate atto.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 giugno 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Rapporto

1 Introduzione

Insieme alle misure di politica interna, la politica migratoria estera è uno strumento importante per salvaguardare gli interessi della Svizzera nel settore della migrazione. Essa si fonda su tre principi¹: 1) la Svizzera persegue un approccio globale che tiene conto sia delle opportunità economiche, sociali e culturali della migrazione sia delle sue sfide (p. es. migrazione irregolare, ritorno, tratta di esseri umani); 2) la Svizzera promuove una stretta cooperazione tra Paesi d'origine, di transito e di destinazione, tenendo conto in modo equo degli interessi di tutti gli attori coinvolti; 3) la Svizzera assicura una stretta cooperazione interdipartimentale per garantire una politica migratoria coerente.

Il coordinamento interdipartimentale è di fondamentale importanza poiché le attività di politica estera della Svizzera nel settore della migrazione sono molteplici e riguardano tra l'altro uffici del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Nel febbraio 2011 il Consiglio federale ha pertanto ulteriormente intensificato la cooperazione all'interno della Confederazione, istituendo la Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale (struttura IMZ). Tale struttura, adeguata nel 2017 in seguito a una valutazione esterna, comprende tre livelli.

- L'orientamento strategico della politica migratoria estera della Svizzera e la definizione delle sue priorità compete alla direzione dell'IMZ, codiretta dal Segretario di Stato della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e dal Segretario di Stato del DFAE e di cui fanno parte la Segretaria di Stato della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e il direttore della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC).
- Alla direzione è subordinato il comitato IMZ, che discute gli aspetti operativi della cooperazione interdipartimentale e i vari strumenti della politica migratoria estera. Il comitato, le cui riunioni sono aperte a tutti gli uffici federali interessati, è codiretto dal vicedirettore della SEM e dall'ambasciatore per lo sviluppo, i profughi e la migrazione del DFAE.
- Il terzo livello della struttura IMZ è costituito dai gruppi di lavoro istituiti per regioni, Paesi e temi prioritari. A tali gruppi compete il coordinamento dell'attuazione concreta dei progetti e delle misure avviate.

¹ Rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale (febbraio 2011), cap. 3, reperibile sul sito www.sem.admin.ch > Affari internazionali > Cooperazione internazionale >> Struttura IMZ > Rapporto 2011–2012 del Consiglio federale sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera.

Per gli anni 2017–2020 la struttura IMZ si è fissata tre obiettivi.

- Il primo è l’attuazione della connessione strategica tra politica migratoria e cooperazione internazionale (CI) della Svizzera. La connessione strategica di questi due ambiti politici corrisponde alla volontà del Consiglio federale di raggiungere una maggiore coerenza politica, affrontare in modo sistematico le opportunità e le sfide della migrazione nonché salvaguardare gli interessi della Svizzera. Nel messaggio concernente la strategia di cooperazione internazionale 2021–2024 (Strategia CI 2021–2024), il Consiglio federale ha deciso di rafforzare ulteriormente il mandato della connessione strategica.
- Il secondo obiettivo è la conclusione di nuovi partenariati e accordi nel settore della migrazione.
- Il terzo è partecipare alla gestione internazionale dei profughi e della migrazione.

Le attività illustrate nel presente rapporto vanno considerate sullo sfondo di questi tre obiettivi.

2 Riassunto delle priorità nel 2019

Alla stregua degli ultimi anni, anche nel 2019 è stata registrata una riduzione della migrazione irregolare. Si tratta tuttavia di un quadro ingannevole: nell’estate del 2019 sulla rotta del Mediterraneo orientale è stato infatti registrato un aumento degli sbarchi. Inoltre, è aumentato in tutta l’Europa anche il numero delle domande d’asilo di persone provenienti da Paesi esentati dall’obbligo del visto. Le sfide venute a porsi alle frontiere esterne dell’Europa – soprattutto nelle regioni del mediterraneo e dei Balcani occidentali – hanno nuovamente evidenziato quanto sia importante sviluppare una politica migratoria europea comune. In quanto Stato associato a Schengen e Dublino, nel 2019 la Svizzera, oltre a sostenere bilateralmente gli Stati partner particolarmente sollecitati, ha partecipato alle discussioni in materia e si è impegnata a favore di una riforma del sistema di Dublino che miri a ripartire equamente sugli Stati europei le persone bisognose di protezione. Nel settore di Schengen, nell’anno in rassegna hanno svolto un ruolo prioritario la protezione delle frontiere europee esterne, incluso il consolidamento dei sistemi d’informazione e il conseguente contenimento della migrazione irregolare.

Contrariamente alla diminuzione progressiva in Europa, su scala mondiale i flussi di profughi hanno nuovamente registrato un aumento, in particolare in seguito a violazioni dei diritti umani e a conflitti armati. L’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) conta per la prima volta più di 70 milioni di persone in fuga tra cui circa 26 milioni sono rifugiati e più di 40 milioni sfollati interni. Nel 2019 l’ACNUR e la Svizzera hanno ospitato a Ginevra il primo Forum sui rifugiati, organizzato sullo sfondo dell’attuazione del Patto globale dell’ONU sui rifugiati. Durante questo incontro sono state discusse misure tese a garantire la protezione internazionale, alleviare la pressione sui Paesi di accoglienza, rafforzare l’indipendenza dei rifugiati in loco e trovare soluzioni durevoli, incluso il ritorno sicuro e dignitoso nei Paesi di provenienza. La Svizzera ha illustrato il modo in cui intende

continuare a partecipare al programma di reinsediamento dell'ACNUR, basandosi su un piano d'attuazione elaborato dalla Confederazione, dai Cantoni, dalle città, dai Comuni e da altri attori. Il Patto globale dell'ONU sui rifugiati e il Forum sui rifugiati che ne è scaturito sono strumenti che rafforzano la cooperazione internazionale nel settore dei rifugiati, come previsto nel terzo obiettivo dell'IMZ.

Le regioni prioritarie dell'anno in rassegna sono state l'Africa occidentale e centrale, il Medio Oriente, l'Africa del Nord e i Balcani occidentali; particolare attenzione è stata dedicata alla rotta migratoria dal Corno d'Africa verso la Libia. Anche nel 2019 l'impegno svizzero in questo contesto regionale era teso, oltre che alla cooperazione in materia di ritorno, a migliorare, conformemente alla suddetta connessione strategica e per mezzo di vari strumenti, la protezione e l'integrazione in loco e a influire nel contempo a lungo termine sulle cause molteplici della migrazione irregolare e della fuga. Oltre 200 milioni di franchi della CI sono stati investiti in contesti di rilievo per la migrazione. Concretamente, nell'anno in rassegna è stato lanciato un programma interdepartimentale con cui la Svizzera sostiene soluzioni durevoli per i rifugiati e gli sfollati interni soprattutto in Somalia ed Etiopia. Nel 2019 anche i buoni uffici della Svizzera e altre attività di promozione della pace hanno contribuito all'attuazione della connessione strategica. In Libia, la Svizzera ha ad esempio sostenuto progetti per promuovere il dialogo e documentare le violazioni dei diritti umani dei migranti.

Nell'ambito della cooperazione bilaterale sono proseguiti i lavori di attuazione degli attuali partenariati in materia di migrazione e i negoziati per la conclusione di accordi sulla migrazione e sulla riammissione. Gli accordi sulla riammissione e sul rilascio agevolato dei visti, stipulati nel 2017, con l'Ucraina sono entrati in vigore il 1° marzo 2019. I negoziati per un accordo sulla migrazione con il Sudan sono stati invece temporaneamente sospesi fino alla fine del 2019. Quanto all'Afghanistan, è proseguita l'attuazione dell'accordo nel settore del ritorno tra la Svizzera, l'Afghanistan e l'ACNUR, per la prima volta anche per mezzo di rimpatri forzati. Con il Bangladesh, infine, è stata regolamentata giuridicamente la cooperazione nel settore del ritorno di persone con soggiorno irregolare in Svizzera.

3 Contesto migratorio nel 2019

Nel 2019 la migrazione irregolare verso l'Europa è nel complesso diminuita. Attraverso il Mediterraneo sono arrivate nello spazio Schengen 118 600 persone (2018: 137 000). L'evoluzione si distingue tuttavia a seconda della regione: mentre è nettamente diminuita sulle rotte del Mediterraneo occidentale (da 65 500 a 32 500) e centrale (da 23 400 a 11 500), a partire da metà luglio la migrazione è notevolmente aumentata su quella del Mediterraneo orientale, raggiungendo il culmine in settembre con 12 500 passaggi per terra e per mare dalla Turchia alla Grecia. Attraverso questa rotta sono arrivati in Europa 74 600 migranti (2018: 50 500). La causa dell'aumento della migrazione verso la Grecia è stata la condotta più severa contro la migrazione irregolare da parte della Turchia, che tuttavia ha continuato ad adempiere in linea di principio i suoi obblighi risultanti dall'accordo con l'UE del marzo 2016. In seguito a tale flusso migratorio il sistema d'asilo greco si è trovato forte-

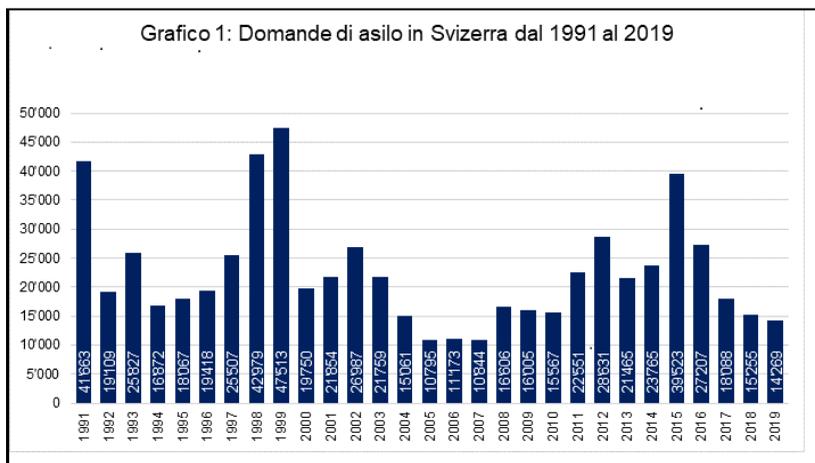
mente sotto pressione. Alla fine del 2019, gli alloggi sulle isole egee raccoglievano più del quadruplo della capacità massima di accoglienza. Le autorità greche hanno pertanto trasportato sulla terra ferma 37 000 persone, molte delle quali prima di una decisione in merito alla loro domanda d'asilo. Ne è conseguito un aumento della migrazione attraverso i Balcani durante i mesi autunnali. Fino alla fine del 2019, questo sviluppo non ha avuto ripercussioni sul numero di domande d'asilo in Europa occidentale e in Svizzera. Da alcuni anni gli Stati europei si trovano sempre più di fronte a domande d'asilo di persone provenienti da Stati esentati dall'obbligo del visto (cfr. n. 4.3). Mentre prima del 2017 questo fenomeno riguardava soprattutto gli Stati dei Balcani occidentali, a questi si sono aggiunti dal 2017 la Georgia e a partire dal 2018 alcuni Stati latinoamericani.

In Svizzera, nel 2019 sono state presentate 14 269 domande d'asilo. Si tratta del numero più basso dal 2007. Una parte non indifferente delle domande va ricondotta al ricongiungimento familiare e a nascite. Delle 2899 domande d'asilo presentate da cittadini eritrei, ad esempio, 1434 riguardano nascite, 1053 ricongiungimenti familiari e 107 sono domande multiple. Il numero regressivo delle domande d'asilo nel 2019 rappresenta un'istantanea, dato che il potenziale migratorio in importanti regioni di provenienza attorno all'Europa continua a essere alto. Nel 2019, 5551 persone hanno ottenuto asilo in Svizzera, il che equivale a una quota di riconoscimento del 31,2 per cento (2018: 25,9 %). La quota di protezione (concessione dell'asilo più ammissioni provvisorie in virtù di decisioni di prima istanza) ha raggiunto il 59,3 per cento (rispetto al 60,8 % del 2018). Nel 2019, 1631 persone hanno lasciato volontariamente la Svizzera (2018: 1613). 2985 persone sono state rimpatriate nel loro Stato d'origine o in uno Stato terzo (2018: 3266) e 1521 in uno Stato Dublino (2018: 1560).

Principali rotte migratorie verso l'Europa

Rotte attraverso il Mediterraneo	orientale (Turchia-Grecia)		centrale (principalmente Libia-Italia)	occidentale (principalmente Marocco-Spagna)	
	<i>mare</i>	<i>terra</i>	<i>mare</i>	<i>mare</i>	<i>terra</i>
	2016	173 450	3780	181 440	8160
2017	29 720	6590	119 370	22 100	6250
2018	32 500	18 010	23 370	58 570	6810
2019	59 730	14 890	11 470	26 170	6350

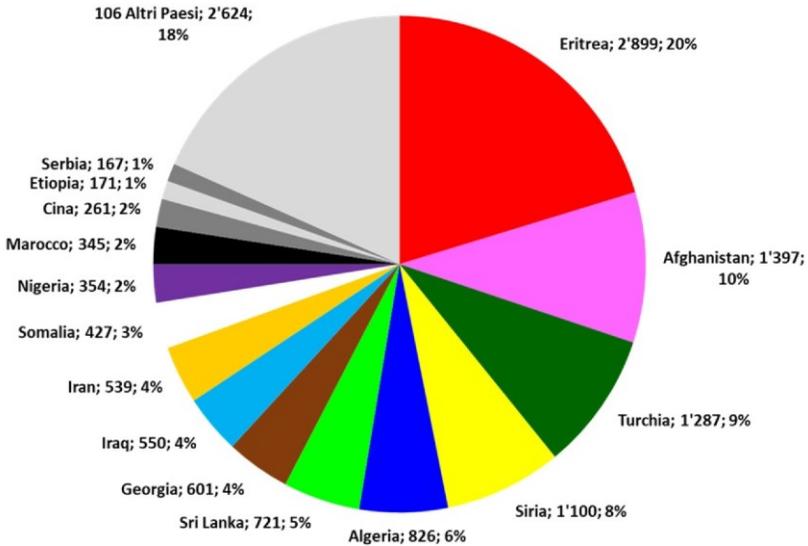
Fonte: ACNUR



Fonte: SEM

Grafico 2

Domande d'asilo in Svizzera – principali Stati di provenienza nel 2019



Fonte: SEM

4 Politica migratoria estera dell'Europa

I vari flussi migratori e di profughi verso l'Europa hanno posto gli Stati europei di fronte a numerose sfide. Nell'ambito della cooperazione bilaterale con gli Stati europei particolarmente sollecitati nel settore della migrazione, la Svizzera ha proseguito il suo aiuto teso a creare strutture d'asilo più solide, migliorare le procedure di rimpatrio e di reinserimento negli Stati di provenienza nonché aumentare le capacità di accoglienza per i rifugiati. Nel contempo, nell'ambito della sua associazione a Schengen e Dublino, la Svizzera ha partecipato agli sforzi per garantire una politica migratoria comune dell'Europa e la protezione delle frontiere esterne.

4.1 Cooperazione bilaterale con gli Stati membri dell'UE

Nell'anno in rassegna, la Svizzera ha fornito aiuti alla Grecia e all'Italia nell'ambito del credito d'impegno per la cooperazione internazionale in materia di migrazione e di ritorno nonché mediante le risorse dell'aiuto umanitario. In Grecia, la Svizzera ha contribuito a creare strutture per l'assistenza e l'accoglienza di minori non accompagnati, il sostegno di donne particolarmente minacciate e l'assistenza medica ai migranti che si trovano nel campo profughi di Moria, sull'isola di Lesbo. In un

intervento diretto, la Svizzera ha fornito aiuti per migliorare la situazione umanitaria sull'isola. Inoltre, il nostro Paese ha sostenuto finanziariamente le attività in Grecia dell'ACNUR e dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). In Italia, in collaborazione con l'OIM è stato istituito uno scambio di competenze italo-svizzero nel settore del rimpatrio. Infine, nel 2019 si sono svolti regolarmente incontri bilaterali e multilaterali con i nostri Stati limitrofi – in particolare Austria, Germania e Italia – tesi ad approfondire ed estendere la cooperazione nel settore della migrazione.

Nel quadro del secondo contributo ad alcuni Stati membri dell'UE², approvato dal Parlamento il 3 dicembre 2019, sarà possibile ampliare la cooperazione bilaterale. Il contributo si estende su un periodo di dieci anni e ammonta a 1,302 miliardi di franchi. Il Consiglio federale impiegherà 1,102 miliardi di franchi per rafforzare la coesione negli Stati UE-13 e 200 milioni per misure tese a migliorare la gestione della migrazione negli Stati membri dell'UE particolarmente toccati dai flussi migratori. Gli impegni sulla base di questi crediti quadro non possono tuttavia essere assunti se e fintanto che l'UE emana provvedimenti discriminatori nei confronti della Svizzera.

4.2 Sviluppo nei settori Schengen e Dublino

Nel quadro dell'associazione a Schengen e Dublino, anche nel 2019 la Svizzera ha partecipato attivamente ai colloqui su scala europea sullo sviluppo della cooperazione. Nel settore della migrazione la cooperazione si è concentrata in particolare sulla riforma del sistema di Dublino, sulla maggiore protezione delle frontiere esterne e sul consolidamento e sulla modernizzazione dei sistemi d'informazione. Inoltre, il nostro Paese ha contribuito al finanziamento del Fondo europeo per la sicurezza interna (FSI)³, traendone anche profitto. Infine, ha proseguito i lavori in vista di una sua futura partecipazione al fondo europeo per la gestione integrata delle frontiere⁴, che sostituirà il FSI.

Riforma del Sistema europeo comune di asilo (CEAS)

Anche nel 2019, sotto la presidenza del Consiglio romeno e finlandese, la proposta di riforma del regolamento Dublino III⁵, che prevede l'introduzione di un mecca-

² Decreti federali concernenti il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE (crediti quadro «coesione» e «migrazione», FF 2020 719 721.

³ Regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti e che abroga la decisione n. 574/2007/CE, GU L 150 del 20.5.2014, pag. 143.

⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing, as part of the Integrated Border Management Fund, the instrument for financial support for border management and visa del 24 aprile 2020.

⁵ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), versione secondo GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

nismo di ripartizione dei richiedenti l'asilo in tempi di crisi, è rimasta bloccata. Per la Svizzera, la riforma Dublino continua a essere di fondamentale importanza, poiché solo una ripartizione equa delle responsabilità tra gli Stati europei nel settore della migrazione garantisce un sistema in grado di far fronte alle crisi e porta alla stabilità a lungo termine del sistema di Dublino. Nell'anno in rassegna non era chiaro se la neo costituita Commissione europea porterà avanti l'attuale proposta di riforma⁶ o se la sostituirà con una nuova.

La Svizzera ha sostenuto il lavoro dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (European Asylum Support Office, EASO)⁷ anche nel 2019, inviando ad esempio esperti in materia d'asilo in Italia (cinque interventi di tre mesi ciascuno) e Cipro (un intervento di tre mesi).

Fondo per la sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti

Nel 2019, è stato ulteriormente portato avanti il programma nazionale per il Fondo per la sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti (ISF-Frontiere, periodo di decorrenza 2014–2020). La Svizzera vi partecipa ufficialmente dal 2018⁸. Con i circa 30 milioni di franchi (26,4 mio. di euro) finora versati sono stati sostenuti diversi progetti rientranti negli obiettivi del Fondo. Nell'anno in rassegna la Svizzera ha ricevuto dal Fondo circa ulteriori 7 milioni di franchi (6,4 mio di euro) per diversi sistemi informatici destinati alla gestione delle frontiere esterne di Schengen.

Gestione delle frontiere e protezione della frontiera esterna

Nel novembre 2019 l'UE ha adottato la revisione del Regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (Frontex)⁹. Entro il 2027 s'intende istituire una riserva di al massimo 10 000 forze d'intervento. L'estensione del mandato di Frontex prevede anche il sostegno degli Stati Schengen in tutte le fasi della procedura di rimpatrio; ne fanno parte anche la preparazione di decisioni di rimpatrio e l'acquisizione di documenti di viaggio sostitutivi. Pure la Svizzera partecipa alle operazioni di Frontex. Nel 2019 sono stati prestati 1300 giorni d'intervento effettuati in aeroporti francesi, italiani, georgiani e spagnoli, alle frontiere marittime in Grecia, Italia e Spagna e alle frontiere terrestri tra l'Albania e il Montenegro, tra la Bulgaria e la Serbia, tra la Croazia e il Montenegro nonché tra la Grecia e l'Albania/Macedonia del Nord.

⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide; COM(2016) 270 final, 4.5.2016.

⁷ Dal 1° marzo 2016 la Svizzera partecipa all'EASO; Accordo del 10 giugno 2014 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle modalità di partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, RS **0.142.392.681**.

⁸ Accordo aggiuntivo sulla partecipazione al Fondo per la sicurezza interna e scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 (sviluppo dell'acquis di Schengen).

⁹ Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1.

Adeguamento della direttiva sul rimpatrio

Nell'anno in rassegna è stato portato avanti l'adeguamento della direttiva sul rimpatrio¹⁰, che intende rendere più efficiente l'allontanamento, garantendo nel contempo i diritti fondamentali per mezzo di standard elevati (p. es. mediante l'adeguamento dei termini di ricorso, l'obbligo di cooperazione e l'offerta obbligatoria di un programma di aiuto al ritorno).

Revisione del codice dei visti

La Svizzera è toccata anche dalla revisione del 2019 del codice dei visti. Tra le modifiche più importanti del nuovo codice dei visti¹¹ figura la connessione su scala europea tra politica in materia di visti e quella in materia di rimpatrio. Nei confronti di Stati terzi la cui cooperazione nel settore del rimpatrio è ritenuta insufficiente si possono ordinare misure relative al rilascio dei visti. Il 14 agosto 2019, il Consiglio federale ha deciso di adeguare il diritto svizzero alle modifiche del codice dei visti dell'UE.

4.3 Sfide nella protezione delle frontiere esterne

Soccorso nel Mediterraneo

A causa della riforma tuttora in sospenso del sistema di Dublino e della politica restrittiva dell'Italia e di Malta con la chiusura dei loro porti, l'UE ha cercato di introdurre un meccanismo di ripartizione delle persone salvate nel Mediterraneo centrale. Nel gennaio 2019, la Commissione europea ha ad esempio proposto una regolamentazione temporanea che prevedeva un meccanismo di reinsediamento e l'introduzione di procedure d'asilo e di rimpatrio più rapide nei luoghi di sbarco. La proposta non è stata accettata poiché la maggioranza degli Stati europei si è opposta al meccanismo di ripartizione proposto.

La discussione ha trovato nuovo impulso dopo che – in occasione della conferenza dei ministri svoltasi a Malta il 23 settembre 2019 – Francia, Germania, Italia e Malta hanno proposto una soluzione temporanea per la ripartizione dei migranti salvati in mare. Tuttavia questa iniziativa non ha ottenuto un consenso sufficiente degli Stati Schengen. La Svizzera aveva espresso riserve in merito all'istituzione di un meccanismo ad hoc di ripartizione dei migranti salvati nel Mediterraneo. Il Consiglio federale ritiene che il reinsediamento di migranti che non hanno speranza di ottenere l'asilo potrebbe creare un incentivo sbagliato. A suo parere la riforma strutturale del sistema di Dublino deve rimanere l'obiettivo prioritario a livello europeo. Ciononostante la Svizzera è disposta a contribuire in maniera costruttiva al dibattito sull'istituzione del suddetto meccanismo e intende assumersi le proprie responsabilità nell'ambito di una soluzione europea per affrontare le sfide della migrazione

¹⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione), COM(2018) 634 final.

¹¹ Regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), GU L 188/25 del 12.7.2019, pag. 25.

irregolare e del flusso di profughi. Per il Consiglio federale è determinante che tale meccanismo non si opponga in alcun modo agli sforzi tesi a riformare il sistema di Dublino. Il meccanismo deve permettere una soluzione a lungo termine che elimini le lacune del sistema attuale.

Balcani occidentali

Alle frontiere della cosiddetta rotta dei Balcani – che conduce dalla Grecia e dalla Bulgaria fino in Ungheria e in Slovenia, passando attraverso varie rotte attraverso i Balcani occidentali e la Romania – nel 2019 sono stati fermati circa 100 000 migranti irregolari. Nel 2019 il numero di migranti giunto in Bosnia e Erzegovina nonché in Serbia si è attestato pressoché allo stesso livello dell'anno precedente, anche se soprattutto in Bosnia e Erzegovina è aumentato il numero delle persone rimaste più a lungo nel Paese. Poiché in molti casi l'entrata nello spazio Schengen non è più possibile e per i migranti il ritorno nel Paese di provenienza non costituisce un'alternativa valida, per questi due Paesi la gestione della migrazione ha costituito una grande sfida; secondo diverse fonti, vi sono stati difficoltà in relazione all'accesso alla procedura d'asilo. La Svizzera ha sottolineato che la protezione efficiente delle frontiere non deve andare a scapito delle norme internazionali ed europee sui diritti umani.

Nel 2019, il Kosovo è stato poco interessato dalla migrazione di transito, anche se il numero dei migranti di passaggio ha raggiunto quota 1000 raddoppiando rispetto al 2018. Nell'anno in rassegna anche il ritorno e il reinsediamento dei propri cittadini ha costituito una sfida per i Paesi dei Balcani occidentali.

Domande d'asilo da parte di persone provenienti da Stati esentati dal visto

In quanto Stato associato a Schengen, nel regolare i soggiorni di breve durata la Svizzera è vincolata alla politica in materia di visti dell'UE. La liberalizzazione dei visti può avere ripercussioni indesiderate. Da alcuni anni, vari Stati membri di Schengen registrano un aumento di domande d'asilo di cittadini di Stati terzi che sono stati recentemente esentati dall'obbligo del visto. Nel 2019 circa 185 000 cittadini di tali Stati hanno presentato una domanda d'asilo (2018: 115 000). Con il Venezuela (45 000 domande), la Colombia (32 200 domande), l'Albania (22 800 domande) e la Georgia (21 900 domande), nel 2019 quattro Stati esentati dall'obbligo del visto hanno fatto parte degli 11 principali Paesi di provenienza dei richiedenti l'asilo in Europa. Il Paese più toccato dall'aumento di queste domande d'asilo è stata la Spagna, meta di circa il 90 per cento di tutti i richiedenti l'asilo latinoamericani. Nonostante varie misure, gli Stati Schengen non sono riusciti a ridurre in modo sostanziale le domande d'asilo di persone provenienti dall'Albania e dalla Georgia. Tuttavia, il rimpatrio nei due Paesi di richiedenti l'asilo respinti si è svolto senza problemi nella stragrande maggioranza dei casi. Per quanto riguarda la Svizzera, nel 2019 i richiedenti provenivano soprattutto dalla Georgia, i cui cittadini sono esentati dall'obbligo del visto da marzo 2017. Nel 2019, 601 cittadini georgiani hanno presentato una domanda d'asilo nel nostro Paese e costituiscono pertanto il settimo gruppo di richiedenti l'asilo in Svizzera in ordine di grandezza (2018: quinto gruppo con 873 richiedenti). La maggior parte di questi richiedenti l'asilo non sono in grado di fornire motivi d'asilo rilevanti. La quota di riconoscimento è uguale a zero. Nell'ambito del viaggio di servizio del segretario di Stato Mario Gattiker a

Tbilisi nel settembre 2019, la Svizzera e la Georgia hanno ribadito gli sforzi per combattere la migrazione irregolare e firmato una pertinente dichiarazione comune. La cooperazione con il governo georgiano nell'ambito del ritorno è stata ineccepibile anche nell'anno in rassegna.

5 Regioni prioritarie della politica migratoria estera della Svizzera

5.1 Focus: rotta migratoria dal Corno d'Africa alla Libia

Contesto e sfide

Da anni il Corno d'Africa è un epicentro di importanti flussi migratori e di profughi che riguardano per la maggior parte la regione stessa, ma che si dirigono anche verso altre regioni africane, gli Stati del Golfo e in parte fino in Europa. Questi fenomeni sono causati o inaspriti da conflitti armati che si protraggono nel tempo, gravi violazioni dei diritti umani, ripercussioni del cambiamento climatico, catastrofi naturali, povertà, penuria di risorse e mancanza di prospettive. I rifugiati, gli sfollati interni e i migranti si muovono in parte sulle stesse rotte, si affidano agli stessi passatori e si espongono spesso ai medesimi pericoli.

La grande maggioranza delle persone in fuga cerca protezione nella regione stessa. Gli Stati della regione sono nel contempo Paesi di origine, di transito e di destinazione. Oltre ai 2,8 milioni di sfollati interni, l'Etiopia conta 900 000 rifugiati. In Kenia i rifugiati sono 500 000 e in Sudan 1 milione, oltre a 2 milioni di sfollati interni. La Somalia si trova da anni di fronte a una crisi di sfollati interni (2,6 mio.). Nel 2019, la crisi economica e politica in Sudan – che ha portato a un aumento della migrazione sudanese verso la Libia – si è ulteriormente aggravata. Nonostante la dichiarazione di pace del 2018 tra Eritrea ed Etiopia, in Eritrea non si sono osservate riforme. I motivi principali dell'emigrazione in partenza dall'Eritrea sono le violazioni dei diritti umani, la durata indeterminata del servizio nazionale, la mancanza di prospettive e la pressione sulla libertà d'opinione.

La maggior parte dei rifugiati e degli sfollati interni non trovano da anni una soluzione alla loro situazione. I rifugiati e i migranti che lasciano il Corno d'Africa si dirigono soprattutto in direzione est verso la penisola arabica, lo Yemen e il Medio Oriente. Altre rotte portano verso sud attraverso il Kenia, la Tanzania e fino al Sudafrica oppure verso nord attraverso il Sudan a destinazione dell'Egitto o della Libia. Intensificando i controlli alla frontiera e inasprendo la legislazione, negli ultimi anni l'Egitto ha fermato i pericolosi attraversamenti del Mediterraneo dalle proprie coste. Da allora è diventato soprattutto un Paese di destinazione della migrazione. I migranti provenienti dall'Africa orientale cercano pertanto tuttora di arrivare in Europa dalla Libia attraverso la cosiddetta rotta del Mediterraneo centrale. Rispetto al 2018, nell'anno in rassegna il numero dei passaggi su questa rotta è tuttavia notevolmente diminuito.

La situazione dei rifugiati e dei migranti in Libia è ulteriormente peggiorata a causa dell'inasprimento degli scontri nell'aprile 2019. Secondo le stime dell'ONU, attualmente vivono in Libia circa 680 000 migranti, richiedenti l'asilo e rifugiati, di cui

soltanto 45 000 sono registrati presso l'ACNUR. Circa 4500 persone sono rinchiusi in centri di detenzione in condizioni per lo più disumane e sono oggetto di torture, stupri, ricatti, lavoro forzato e perfino schiavitù. Gran parte dei rifugiati e dei migranti in Libia proviene dai Paesi del Corno d'Africa (incluso il Sudan) e dall'Africa occidentale. A fine 2019 la Libia contava inoltre circa 345 000 sfollati interni.

Impegno della Svizzera nella regione di provenienza e lungo le rotte migratorie

Conformemente alla connessione strategica, nella regione del Corno d'Africa la Svizzera impiega vari strumenti che permettono di reagire alle sfide nel modo più ampio e coordinato possibile. Tra gli strumenti si annoverano la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario, la politica in materia di pace e di diritti umani nonché la gestione della migrazione. Ciò permette, a breve termine, di migliorare la protezione nelle regioni di provenienza, a medio termine, di rafforzare l'integrazione nei Paesi di prima accoglienza e, a lungo termine, di ridurre le cause della migrazione irregolare e della fuga. La migliore protezione nelle regioni di provenienza è tesa, da una parte, a tutelare i diritti umani delle persone coinvolte e, dall'altra, a permettere alle persone in fuga di restare il più vicino possibile al loro Stato di provenienza, senza che siano costretti ad affrontare un viaggio lungo e spesso pericoloso. Una delle priorità della Svizzera è pertanto quella di migliorare le forme di gestione regionali della migrazione. Una migrazione sicura e regolare all'interno della regione promuove l'integrazione regionale e lo sviluppo economico, il che crea prospettive e può contribuire a lungo termine a una riduzione della migrazione irregolare.

Per coordinare meglio le attività, nel 2019 la DSC ha lanciato, in collaborazione con la Divisione sicurezza umana (DSU) e la SEM, un programma teso a sostenere soluzioni durevoli per la crisi di rifugiati e gli sfollamenti interni soprattutto in Somalia ed Etiopia.

Lungo le rotte migratorie, nel 2019 la Svizzera ha avviato e realizzato una serie di progetti regionali coordinati dai partner IMZ. Il progetto «East African Migration Routes» intende sostenere gli Stati che si trovano lungo la rotta migratoria dell'Africa orientale nel garantire la protezione di bambini e adolescenti. Il sostegno svizzero dell'Intergovernmental Authority on Development (IGAD) nel settore della migrazione è stato integrato con l'intervento di un esperto svizzero della piattaforma relativa alla fuga da catastrofi naturali (strumento successivo all'iniziativa Nansen). Tale piattaforma intende sostenere gli Stati membri dell'IGAD nel prevedere i flussi di profughi in seguito a catastrofi naturali o al cambiamento climatico e nel proteggere meglio le persone colpite.

Etiopia

La Svizzera sostiene l'Etiopia nell'*Out-of-Camp Policy*, che consente ai rifugiati di accedere al sistema di formazione e al mercato del lavoro etiopi e promuove la loro integrazione, senza sfavorire la popolazione locale. Anche l'invio di un esperto svizzero all'ufficio per il programma di sviluppo delle Nazioni Unite ad Addis Abeba può contribuire a rafforzare la coesione sociale. Un settore importante dell'impegno svizzero in Etiopia (e in Somalia) riguarda gli sfollati interni. Sostenendo la *Durable Solutions Initiative* la Svizzera contribuisce a un cambiamento di paradigma da un aiuto esclusivamente umanitario ad approcci di sviluppo durevoli per superare la crisi degli sfollati. Con il sostegno dell'incaricato speciale dell'ONU

per gli sfollati interni, l'esperto svizzero di diritto internazionale Walter Kälin, si elaborano soluzioni a lungo termine, d'intesa con il governo e la comunità internazionale. Il coordinamento dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo intende offrire delle prospettive nella regione ai milioni di sfollati interni.

Nel settore del ritorno, all'inizio del 2019 uno scambio di note ha permesso di formalizzare l'applicazione dell'accordo sul rimpatrio tra l'UE e l'Etiopia nel rapporto tra la Svizzera e l'Etiopia. Nell'ambito delle consultazioni politiche, la Svizzera ha illustrato le sue aspettative nel settore della cooperazione in materia di rimpatrio. Per migliorarla in modo concreto, la SEM ha nominato nel giugno 2019 uno specialista in materia con compiti speciali. Da allora la cooperazione nel settore dell'identificazione è migliorata. Nell'ottobre 2019 una delegazione etiopica si è recata a Berna per svolgere colloqui per l'identificazione. Nonostante questi progressi, la cooperazione resta complicata e nel 2020 deve essere ulteriormente migliorata.

Eritrea

Nell'anno in rassegna, l'Eritrea è stato il principale Paese di provenienza dei richiedenti l'asilo in Svizzera (2899 domande). Un'analisi delle nuove domande d'asilo mostra che soltanto il 10 per cento delle persone che hanno presentato una domanda d'asilo è entrato in Svizzera autonomamente. La maggior parte dei casi riguardavano nascite, ricongiungimenti familiari e domande multiple. Pertanto, considerando soltanto le domande d'asilo «nuove», nel 2019, rispetto agli altri Paesi di provenienza, l'Eritrea si trovava in decima posizione. Benché la posizione di principio del governo eritreo per quanto concerne le questioni inerenti alla migrazione, e in particolare al rimpatrio, non sia cambiata e non siano tuttora possibili rinvii coatti dagli Stati europei, nel 2019 la cooperazione è migliorata per quanto riguarda l'identificazione di singoli casi.

La Svizzera cerca di instaurare un dialogo regolare con l'Eritrea, al fine di promuovere la comprensione reciproca e intensificare i rapporti bilaterali. A tale scopo si serve anche di forum internazionali: in occasione dell'assemblea plenaria dell'ONU nel settembre 2019, il consigliere federale Cassis e il ministro degli esteri eritreo Osman Saleh hanno concordato un dialogo tecnico bilaterale e Cassis ha rinnovato l'invito a un incontro in Svizzera. Nell'ambito del processo di Khartoum, che nel 2019 era presieduto dall'Eritrea, la Svizzera e l'Eritrea hanno organizzato di comune intesa un laboratorio sul tema «Migration for Development: Harnessing the Potential of Diaspora [Migrazione e sviluppo: sfruttare il potenziale della diaspora]». Inoltre, le due manifestazioni sullo sviluppo economico e la sicurezza regionale in Eritrea, alla cui organizzazione la Svizzera ha partecipato insieme alla Germania, alla Svezia e alla Norvegia, hanno permesso lo scambio con rappresentanti di alto livello del governo eritreo.

Infine, dal 2016 la Svizzera finanzia progetti pilota nel settore della formazione professionale tesi a creare prospettive economiche in loco. Nel 2019, i progetti sono stati valutati da esperti esterni. La Svizzera intende proseguire nei prossimi tre anni il suo impegno in questo ambito.

Sudan del Sud e Sudan

La Svizzera si è impegnata per rendere durevolmente efficace il trattato di pace nel Sudan del Sud, contribuendo in tal modo alla stabilità nella regione. Ha inoltre realizzato progetti relativi al trattamento delle risorse naturali e alla promozione della salute di persone e animali; progetti che favoriscono lo sviluppo economico della regione. Nel Sudan, la Svizzera ha sostenuto oltre otto milioni di persone bisognose di aiuti umanitari (tra cui circa due milioni di sfollati interni) versando circa 10 milioni di franchi a favore dei programmi dell'ONU, del Comitato internazionale della Croce Rossa e di organizzazioni non governative (ONG). A causa dell'instabilità politica, la negoziazione di un accordo in materia di migrazione è stata temporaneamente sospesa fino alla fine del 2019. Nell'anno in rassegna la cooperazione con il Sudan nel settore del ritorno è stata tuttavia ottima anche senza un tale accordo.

Libia

L'impegno svizzero nel settore della migrazione si è concentrato sulle misure di protezione. Queste hanno riguardato l'assistenza medica nei centri di detenzione, le prestazioni di sostegno nelle comunità di accoglienza cittadine e la partecipazione a campagne di sensibilizzazione relative ai rischi e alle alternative alla migrazione irregolare. Inoltre, nell'aprile 2019 la Svizzera si è detta disposta ad accogliere un gruppo di fino a 50 rifugiati riconosciuti dall'ACNUR evacuati dalla Libia. Nell'anno in rassegna, nel Niger (Paese di transito) si è svolta una missione di analisi tesa a controllare i rifugiati proposti dall'ACNUR. La Svizzera ha altresì lanciato un progetto teso a rafforzare la società civile libica e, insieme all'Alto commissariato dell'ONU per i diritti umani, si è impegnata affinché le violazioni dei diritti dei migranti siano documentate e il diritto internazionale sia rispettato. Infine, attraverso il suo delegato alla migrazione Libia/Africa settentrionale, la Svizzera ha appoggiato le iniziative internazionali coordinate a Tunisi e tese a porre fine all'incarcerazione automatica e arbitraria di rifugiati e migranti in Libia. Infine, nel quadro della sua politica di promozione della pace, la Svizzera ha sostenuto progetti per il dialogo e la trasformazione di conflitti nonché il processo dell'ONU.

5.2 Africa settentrionale

Nel quadro del primo dialogo bilaterale sulla migrazione con l'Egitto nel gennaio 2019, è stato affrontato il tema di un ulteriore impegno della Svizzera nei settori della protezione e dell'integrazione locale. L'interesse di questo importante attore regionale nel settore della migrazione a un sostegno della Svizzera è stato confermato anche in occasione dell'incontro del consigliere federale Cassis con il presidente Abd al-Fattah as-Sisi e il ministro degli esteri Sameh Shoukry nel marzo 2019. Poiché corrisponde anche agli interessi della Svizzera, l'impegno è stato ulteriormente rafforzato. È stato ad esempio lanciato un progetto teso a aumentare le risorse nella lotta alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti aperto ai funzionari (della polizia, del corpo diplomatico, dei tribunali ecc.) di tutti gli Stati africani – con particolare attenzione alla regione di provenienza del Corno d'Africa. La Svizzera ha inoltre promosso l'occupazione dei migranti, soprattutto delle donne, nel

settore alimentare e ha sostenuto i rifugiati siriani nell'apertura di piccoli negozi. Alla luce del gran numero di rifugiati e migranti al Cairo, la Svizzera ha sostenuto le organizzazioni comunali che forniscono assistenza medica, psicologica e giuridica.

Nell'anno in rassegna, il partenariato in materia di migrazione con la Tunisia è stato intensificato con un progetto dell'ACNUR che mira a proteggere e sostenere i rifugiati e i richiedenti l'asilo. Nella fattispecie, si tratta di persone provenienti dalla Libia o salvate in mare dalla guardia costiera tunisina. Inoltre, la DSC e la SEM hanno avviato un progetto comune che intende contribuire a mobilitare la diaspora tunisina, stimolare la migrazione circolare di giovani all'inizio della vita professionale e a creare strutture governative più efficaci nel settore della migrazione. La Svizzera ha altresì proseguito il suo impegno per rafforzare i diritti umani alle frontiere tunisine. L'impegno della SECO nel settore del turismo sostenibile apre nuove prospettive ai giovani tunisini e quindi un'alternativa alla migrazione. Insieme all'UE la SECO ha riproposto con successo nelle altre regioni del Paese il progetto turistico «Destination Management Organisation» (DMO) della regione di Dahar. La Svizzera ha inoltre sostenuto anche nel 2019 la Tunisia nella transizione a una società democratica e pluralista al fine di offrire soprattutto ai giovani prospettive nel loro Paese. Il numero di domande d'asilo di cittadini tunisini è stato moderato (152 domande nel 2019) e la cooperazione relativa al ritorno è stata soddisfacente.

Gli sconvolgimenti politici in Algeria potrebbero aprire alla Svizzera nuove prospettive per migliorare la cooperazione operativa nel settore della migrazione. Da anni l'Algeria è in testa alla statistica dei ritorni pendenti, ma nel complesso la cooperazione è migliorata e nel gennaio 2020 si è svolto un dialogo sulla migrazione tra l'Algeria e la Svizzera.

La cooperazione con il Marocco, che è nel contempo Paese di origine, di transito e di destinazione della migrazione, ha costituito una priorità anche nel 2019. Fortunatamente, rispetto all'anno precedente, è stato possibile ridurre il numero di ritorni pendenti. Negli ultimi anni la Svizzera ha trasferito l'impegno umanitario della DSC nel settore della protezione ad altri partner oppure lo ha ridotto. In Marocco la SEM ha finanziato un progetto relativo al ritorno volontario e al reinserimento nello Stato d'origine di migranti provenienti dall'Africa subsahariana.

5.3 Africa centrale e occidentale

L'Africa occidentale fa parte delle regioni con la maggiore crescita demografica. Ha un'alta densità d'insediamento e una popolazione molto giovane (età media 18 anni), che spesso non ha prospettive economiche. Oltre il 70 per cento dei migranti dell'Africa occidentale emigra in un Paese all'interno della regione. Il deterioramento delle condizioni di sicurezza e l'influenza limitata dei governi sulle regioni periferiche del Sahel causano ulteriori estese migrazioni forzate nella regione.

Gli interessi della politica migratoria svizzera nell'Africa occidentale e centrale riguardano, da una parte, questioni di politica interna, quali le domande d'asilo o le persone con uno statuto irregolare (un terzo degli immigrati irregolari in Svizzera sono cittadini di Stati dell'Africa occidentale). Dall'altra, vi sono interessi di politica estera della Svizzera, ad esempio il sostegno della migrazione regolare nella regione,

la protezione e l'integrazione socioeconomica dei migranti, la creazione di prospettive socioeconomiche e il rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani. La connessione strategica tra la politica migratoria estera e la cooperazione internazionale avviene a tre livelli: a livello politico, a livello geografico mediante i nuovi programmi di cooperazione e a livello operativo mediante vari progetti. In Gambia, ad esempio, viene sostenuta la diaspora e in Nigeria si rafforzano le risorse delle autorità nazionali preposte alla migrazione. In Mali la Svizzera si è impegnata anche nel 2019 a favore dell'attuazione del trattato di pace e della prevenzione di conflitti locali, che spesso sono la causa di migrazioni forzate. Con i suoi progetti di politica della pace in Ciad, la Svizzera ha promosso il pluralismo nel dialogo politico, in particolare una maggiore partecipazione delle donne, che svolgono un ruolo determinante nel superamento dei conflitti e sono nel contempo particolarmente colpite dalle conseguenze della fuga e della migrazione forzata.

Il partenariato in materia di migrazione con la Nigeria rappresenta tuttora un modello per l'attuazione della politica migratoria estera della Svizzera. Esso è stato intensificato con l'introduzione di nuovi progetti nei settori della sensibilizzazione e della prevenzione della tratta di esseri umani, della prevenzione della migrazione irregolare e della cooperazione con la polizia. In occasione dell'ottavo incontro nell'ambito del partenariato in materia di migrazione, il 3 dicembre 2019, le delegazioni dei due Paesi si sono riunite a Berna per pianificare la cooperazione in questi settori. Inoltre, nell'anno in rassegna la Commissione federale della migrazione si è recata in visita in Nigeria per valutare il partenariato in materia di migrazione. In Camerun, la cooperazione è stata intensificata ed è stato lanciato un progetto di formazione professionale innovativo. Inoltre, la Svizzera ha messo a disposizione i suoi buoni uffici per una soluzione pacifica della crisi politica interna.

Vista la struttura demografica dei Paesi dell'Africa occidentale, l'attenzione principale è rivolta ai migranti giovani e ai minori non accompagnati. Nei 15 Paesi della Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) è stato introdotto un meccanismo per la protezione e il reinserimento di figli di migranti nella regione; nell'anno in rassegna questo meccanismo ha permesso di fornire assistenza a 1700 minori. Ulteriori iniziative di protezione dei minori sono state attuate in Mali, Niger e Nigeria. Sulla rotta attraverso il Mediterraneo centrale, in Niger sono realizzati progetti di aiuto umanitario per i rifugiati e di reintegrazione dei migranti.

Anche nel 2019 la Svizzera ha partecipato ai dialoghi regionali sulla migrazione nell'ambito del processo di Rabat e ha svolto la funzione di osservatore nel dialogo sulla migrazione tra 15 Paesi dell'Africa occidentale (MIDWA). Inoltre, la Svizzera ha diretto, insieme all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) a Dakar, il gruppo internazionale sul tema della migrazione in Africa occidentale. Questa piattaforma d'informazione e di coordinamento riunisce ogni due mesi le principali organizzazioni e i principali Paesi donatori coinvolti nelle questioni inerenti alla migrazione in tale regione. Oltre all'UE e a numerosi Paesi europei vi partecipano la Banca Mondiale, l'ACNUR e singole ONG. In questo ruolo la Svizzera ha saputo distinguersi come partner di riferimento.

5.4 Medio Oriente

La situazione tuttora tesa a causa del conflitto siriano irrisolto ha causato anche nel 2019 molta sofferenza alla popolazione civile della regione. Solo una minoranza di coloro che fuggono dal conflitto ha raggiunto la Svizzera (nel 2019, 1100 nuove domande d'asilo di cittadini siriani e 615 trasferimenti nell'ambito del reinsediamento). Oltre 5,5 milioni di sfollati restano tuttora nei Paesi confinanti con la Siria. Nella Siria stessa vi sono ancora più di 6 milioni di sfollati interni. Tuttora continuano a non sussistere le condizioni per il ritorno volontario di rifugiati siriani in condizioni sicure e dignitose. Anche l'Iraq deve affrontare grandi sfide, con oltre 1,6 milioni di sfollati interni.

Visto il carattere lungo e complicato delle crisi in Siria e in Iraq, oltre all'aiuto d'emergenza sono necessarie soluzioni a lungo termine. Si tratta in particolare di cercare soluzioni politiche durevoli. Anche nel 2019 la Siria è stato un Paese prioritario in ambito di promozione della pace da parte della Svizzera, il che può essere considerato un contributo all'attuazione della connessione strategica. Inoltre, nell'attuazione del programma di cooperazione Medio Oriente 2019–2022, la Svizzera si concentra maggiormente su temi quali protezione, autonomia, resilienza e soluzioni a lungo termine per i rifugiati.

Nel 2019 la Svizzera ha messo a disposizione 61 milioni di franchi per sostenere la popolazione bisognosa nella regione, con attenzione specifica al Libano, il Paese che a livello mondiale presenta il numero proporzionalmente più elevato di rifugiati. La vulnerabilità dei rifugiati aumenta di anno in anno. Alla luce di questa situazione e in virtù delle decisioni del Consiglio federale del 9 dicembre 2016 e del 30 novembre 2018, nel 2019 573 rifugiati siriani particolarmente vulnerabili sono stati trasferiti dal Libano in Svizzera nell'ambito del programma di reinsediamento dell'ACNUR. Inoltre, la Svizzera ha finanziato progetti per la registrazione e la documentazione di rifugiati siriani in Giordania, Libano e Iraq poiché una documentazione esaustiva costituisce il presupposto per soluzioni a lungo termine quali il reinsediamento, il ritorno volontario e l'integrazione locale. In quest'ultimo ambito, tra i cui gruppi di destinatari rientra anche la popolazione vulnerabile locale, la Svizzera ha intensificato il suo impegno nei settori della formazione, del reddito nonché dell'approvvigionamento idrico e del depuramento delle acque. Da anni la Turchia è il Paese in cui si trova il maggior numero di rifugiati. Attraverso vari progetti, la Svizzera ha sostenuto l'integrazione dei rifugiati nella società e nel mercato del lavoro nonché il rafforzamento delle risorse delle autorità turche nel settore della gestione della migrazione.

Quanto all'Iraq, per la Svizzera è in primo piano soprattutto la cooperazione nel settore del ritorno. Nel 2019 è stata svolta con successo per la prima volta una missione tesa a identificare richiedenti l'asilo respinti. Inoltre, la Svizzera ha tentato di approfondire il dialogo bilaterale sulla migrazione, soprattutto nei settori del ritorno e della sicurezza e di fornire un contributo per mettere a disposizione le risorse necessarie. La cooperazione continua tuttavia a rappresentare una sfida.

Infine, nel 2019 la Svizzera si è impegnata in Medio Oriente anche a favore del miglioramento delle condizioni di vita dei 37 milioni di migranti per lavoro nella regione.

5.5 Altri Paesi e regioni prioritari

Nell'anno in rassegna sono stati al centro dell'attenzione due partenariati in materia di migrazione esistenti da più tempo: in occasione del decimo anniversario di questi partenariati si sono svolti dialoghi sulla migrazione con la Bosnia e Erzegovina in ottobre a Berna e con la Serbia in novembre a Belgrado. I dialoghi hanno permesso di effettuare una retrospettiva sui traguardi raggiunti e di intavolare uno scambio costruttivo sulle sfide attuali. Nell'anno in rassegna, la Svizzera ha aiutato Serbia, Bosnia e Erzegovina (nonché il Kosovo) ad aumentare le loro risorse per la gestione della migrazione, reintegrare le persone che fanno ritorno e migliorare, mediante l'intervento di organizzazioni internazionali e ONG, la situazione dei migranti in loco. In Serbia, ad esempio, è stato possibile aumentare il numero e la qualità dei servizi di assistenza per migranti minorenni nonché le risorse delle autorità per lottare contro la tratta di esseri umani. Attraverso gli attuali partenariati in materia di migrazione s'intende dare uno spazio importante al dialogo regionale sulla migrazione. È quanto è stato fissato nelle nuove linee guida comuni per i Balcani occidentali (2020–2023).

Per quanto riguarda l'Afghanistan, dopo un'interruzione di 18 mesi, nel marzo 2019 si sono nuovamente potuti effettuare rinvii coatti. Nell'ottobre 2019 si è svolto il secondo incontro per l'attuazione dell'Accordo tripartito del 2006 nel settore del rimpatrio tra la Svizzera, l'Afghanistan e l'ACNUR. I colloqui si sono concentrati soprattutto sul miglioramento della cooperazione operativa nel settore del ritorno.

Il 2 aprile 2019 la Svizzera e il Bangladesh hanno disciplinato giuridicamente mediante uno scambio di note la loro cooperazione nel settore del ritorno di persone che soggiornano irregolarmente in Svizzera. La «Standard Operating Procedure», conclusa tra il Bangladesh e l'UE nel settembre 2017, funge da base per la cooperazione operativa.

Infine, con lo Sri Lanka il 9 settembre 2019 si è svolto, sotto la direzione della SEM e con la partecipazione del DFAE, il primo incontro di esperti per attuare il partenariato in materia di migrazione concluso nell'agosto 2018. In occasione di tale incontro sono state discusse le attività in corso e quelle previste nonché individuate nuove idee per progetti in altri settori.

6 Politica migratoria estera multilaterale della Svizzera

6.1 Processi globali

La Svizzera sostiene il Patto globale dell'ONU sui rifugiati, adottato dall'Assemblea generale dell'ONU alla fine del 2018 e che si fonda sulla Convenzione dell'ONU del 1951 sullo statuto dei rifugiati. Nel dicembre 2019, la Svizzera ha ospitato a Ginevra (insieme all'ACNUR) il primo Forum globale sui rifugiati, teso a attuare nella pratica il suddetto patto. Il consigliere federale Ignazio Cassis ha aperto il Forum insieme al segretario generale dell'ONU António Guterres e all'alto commissario per i rifugiati Filippo Grandi. Le misure concrete che la comunità internazionale ha annunciato al Forum intendono migliorare la protezione internazionale dei rifugiati e

alleviare la pressione sui Paesi di accoglienza; sono inoltre volte a rafforzare l'autonomia dei rifugiati, permettere loro un ritorno sicuro e dignitoso e contribuire a trovare altre soluzioni a lungo termine. Anche il settore privato ha partecipato attivamente al Forum garantendo un contributo di 250 milioni di franchi e posti di formazione per diverse migliaia di rifugiati. La Svizzera ha assicurato il suo sostegno agli Stati nelle regioni di provenienza, poiché più dell'80 per cento dei circa 26 milioni di rifugiati (e oltre 41 milioni di sfollati interni) vivono in Paesi in via di sviluppo e in quelli emergenti. Nel contempo la Svizzera ha ribadito che continuerà ad assumersi le proprie responsabilità anche internamente, in particolare mediante un sistema d'asilo efficiente e un'ampia agenda d'integrazione.

In seguito alla decisione del Consiglio federale di attendere la conclusione del dibattito parlamentare sul Patto dell'ONU sulla migrazione, nel 2019 la Svizzera non ha partecipato alle ulteriori discussioni in seno all'ONU sull'attuazione del Patto. Ha seguito solo passivamente le trattative sulla risoluzione relativa alle modalità dell'«International Migration Review Forum», che a partire dal 2022 si svolgerà ogni quattro anni a New York. In occasione dell'adozione della risoluzione, la Svizzera si è astenuta dal voto. Non ha neppure partecipato ad altre iniziative connesse al Patto sulla migrazione, ad esempio l'istituzione di un fondo internazionale teso a rafforzare le risorse della gestione della migrazione nei Paesi in via di sviluppo.

Un'iniziativa in origine sostenuta dalla Svizzera nell'ambito delle trattative relative al Patto sulla migrazione aveva riguardato la cooperazione più efficiente e coordinata tra le agenzie dell'ONU e il rafforzamento dell'OIM nel ruolo di coordinatrice di tali agenzie nella nuova rete di contatto sulla migrazione. Poiché tale rete è legata all'attuazione del Patto sulla migrazione, la Svizzera ha seguito questi sviluppi soltanto passivamente. La Svizzera potrà esprimere un parere definitivo in merito alla rete di contatti dell'ONU sulla migrazione soltanto quando si saranno conclusi i dibattiti parlamentari, che si terranno nel 2020 sulla base di un decreto federale semplice. Nel messaggio su tale decreto, il Consiglio federale illustrerà anche le esperienze di altri Stati nell'attuazione del Patto.

L'impegno globale dell'OIM per migliorare le condizioni di vita dei migranti e per una migrazione ordinata, sicura e regolare è di grande importanza. Perciò, la Svizzera accoglie con favore la riforma istituzionale della governance dell'OIM avviata dal suo direttore generale. L'OIM è un importante partner della Svizzera nell'attuazione della politica migratoria nazionale, ad esempio nell'ambito dei programmi di ritorno e di reinserimento, ma anche (insieme al CICR) nella ricerca e identificazione dei migranti scomparsi sulle rotte migratorie. La Svizzera s'impegna a favore di protocolli e standard di cooperazione per fornire ai familiari informazioni e certezze in merito al destino dei loro parenti scomparsi sulle rotte migratorie. Inoltre, nell'anno in rassegna la Svizzera ha sostenuto un progetto teso a trasformare il portale dell'OIM sui dati della migrazione¹² in un punto d'accesso globale per le statistiche sulla migrazione. Tale sostegno è parte dell'impegno della Svizzera per migliorare e completare i dati sui flussi migratori internazionali.

¹² https://migrationdataportal.org/de?i=stock_abs_&t=2019

6.2 Processi regionali

La Svizzera ha partecipato a vari processi regionali tesi a promuovere il dialogo tra i Paesi di origine, di transito e di destinazione sulle differenti rotte migratorie. Questi processi offrono l'opportunità di approfondire i rapporti bilaterali. Alla sesta conferenza dei ministri del processo di Budapest, svoltasi nel febbraio 2019 a Istanbul, il nostro Paese è stato rappresentato dal segretario di Stato Mario Gattiker. La conferenza è sfociata in una dichiarazione ministeriale firmata da più di 40 Stati, tra cui anche la Svizzera. Nell'ambito del processo di Khartoum, nell'ottobre 2019 la Svizzera ha organizzato, congiuntamente con la presidenza eritrea, un incontro sul tema del potenziale della diaspora nei settori della migrazione e dello sviluppo. Il dialogo è stato consolidato grazie a un approccio costruttivo. Nel quadro del processo di Rabat, la Svizzera ha partecipato attivamente ai lavori di attuazione in particolare nei settori della protezione e dell'asilo per i quali si era impegnata in occasione della formulazione del piano d'azione di Marrakech 2018–2020.

La Svizzera ha dato il proprio apporto anche alla Conferenza dei direttori generali delle autorità preposte all'immigrazione (GDISC). Questa rete di contatto costituisce una piattaforma per lo scambio diretto a livello europeo sia tra i direttori generali sia tra gli esperti delle autorità nazionali preposte alla migrazione e all'asilo. La conferenza annuale 2019 del GDISC è stata organizzata dalla Svizzera a Morschach ed è stato discusso il modo in cui far confluire le prospettive di ritorno individuali nei sistemi nazionali d'asilo.

Infine, in quanto uno dei 16 Stati membri delle Consultazioni intergovernamentali su migrazione, asilo e rifugiati (Intergovernmental Consultations, IGC), un forum per lo scambio di informazioni ed esperienze nonché per lo sviluppo della politica nei settori dell'asilo e della migrazione, la Svizzera ha partecipato attivamente a diverse conferenze, ad esempio alla conferenza sul tema «Informazioni sui Paesi di provenienza: innovazione e digitalizzazione» del 4 e 5 giugno 2019. Inoltre, nel maggio 2019 l'IGC e la Svizzera hanno organizzato un seminario sull'interpretariato nella procedura d'asilo. Il nostro Paese ha partecipato anche a numerose consultazioni tecniche su temi inerenti all'asilo e alla migrazione.

7 Prospettive per il 2020

Le prospettive per il 2020 devono tenere conto delle ripercussioni sanitarie ed economiche della crisi globale dovuta al COVID-19. Occorre presumere che questa crisi globale porterà nuove sfide nel settore della migrazione e dei profughi e inasprirà quelle attuali. La Svizzera sarà chiamata a sviluppare risposte anche a questa situazione e adeguare alle nuove esigenze gli strumenti della politica migratoria estera e le pertinenti attività. Grazie alla struttura IMZ, la Svizzera dispone di una buona base per affrontare in modo rapido, flessibile e coordinato gli sviluppi nel settore dei profughi e dei migranti.

Su scala europea, dopo la fase acuta della crisi sanitaria saranno portati avanti importanti dossier riguardanti la migrazione. Sotto la direzione della nuova presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, eletta nel 2019, ci si aspetta in

particolare un nuovo approccio nella politica migratoria europea, che potrebbe far progredire la riforma del sistema di Dublino.

Anche su scala bilaterale, le ripercussioni della crisi sanitaria ed economica nei diversi Paesi influenzerà direttamente la futura cooperazione. Grazie alla connessione strategica tra cooperazione internazionale e politica migratoria, la Svizzera è già presente nelle regioni di rilievo per la migrazione ed è in grado, laddove necessario e possibile, di adeguare il suo impegno alle nuove sfide. La Svizzera intende confermare la connessione strategica anche nella Strategia CI 2021–24. Resterà importante anche il coordinamento tra politica migratoria e altri dossier di politica estera, politica di sicurezza e politica economica esterna, al fine di far valere gli interessi della Svizzera nei contatti bilaterali, ad esempio nel settore del ritorno. Infine, anche in futuro il nostro Paese intende sostenere diversi partner multilaterali, quali l'OIM e l'ACNUR, affinché possano proseguire il loro lavoro adeguandolo al nuovo contesto.