



LA PROTEZIONE DEI DIRITTI DEI MIGRANTI



LA PROTEZIONE DEI DIRITTI DEI MIGRANTI

Graziano Battistella, cs

SCALABRINI INTERNATIONAL MIGRATION INSTITUTE

Roma, 2020

METODOLOGIA

1. Momento iniziale di raccoglimento (preghiera o canto)

2. Obiettivi del Sussidio 3:

- Conoscere le varie condizioni sotto cui un migrante esige protezione
- Conoscere le maggiori convenzioni di diritto umanitario e del lavoro che offrono protezione ai migranti
- La protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati
- La protezione delle vittime della tratta ed del traffico di persone
- L'insegnamento della Chiesa sulla protezione dei migranti
- L'impegno per la protezione dei migranti come missione

3. Sommario del Sussidio 2

4. Svolgimento del sussidio.

- Iniziare con un caso specifico di violazione dei diritti dei migranti, desunto da un fatto di cronaca o dall'esperienza dei partecipanti.
- Esporre il contenuto del sussidio.
- Determinare il livello di protezione dei migranti nel paese in cui ci si trova, verificando quali convenzioni internazionali sono state ratificate.
- Discutere sulle difficoltà incontrate nell'aiutare i migranti.
- Condividere l'esperienza di lavoro con ONG che si occupano della protezione dei migranti.

5. La condivisione finale può ruotare intorno alle seguenti domande:

- quali strumenti è meglio utilizzare per aiutare i migranti?
- quali istituzioni o persone del luogo è utile conoscere per essere più efficaci nell'aiutare i migranti?
- con chi è importante allearsi per essere più efficaci nello svolgere iniziative di advocacy a favore dei migranti?

6. Per approfondire

Oltre ai testi inseriti nella bibliografia, il facilitatore può suggerire altri testi nella lingua locale.

7. Valutazione

Compilare la breve forma che viene distribuita

8. Conclusione con una preghiera o un canto

Quando si pensa ai migranti, vengono in mente immagini di persone forzate a lasciare la propria terra a causa di situazioni di violenza e oppressione, o persone costrette ad andare altrove perché nel proprio paese ci sono poche possibilità di migliorare il proprio futuro. Vengono in mente immagini di lavoratori impegnati in occupazioni faticose e scarsamente remunerate o immagini di migranti che vanno alla ventura su un battello o di migranti bloccati o respinti alla frontiera perché privi dell'autorizzazione a entrare. Sono tutte immagini che danno l'idea dei migranti come persone con pochi diritti e con poca protezione.

In realtà, i migranti possono usufruire di un sostanzioso corpus di diritti che si applicano a loro a vario titolo. Il problema è che questi diritti o non sono riconosciuti dagli stati interessati, o non sono fatti eseguire dalle autorità competenti o non sono rispettati da chi di dovere. In questo sussidio, illustreremo dapprima i diritti dei migranti come stranieri (cioè in quanto persone che si trovano a vivere in uno stato di cui non sono cittadini), poi dei migranti come lavoratori, come migranti e come persone. Esamineremo poi i diritti dei rifugiati e richiedenti asilo e i diritti dei migranti in situazione irregolare, per concludere con un pensiero sulla visione della Chiesa sui diritti dei migranti.

1. I DIRITTI DEI MIGRANTI COME STRANIERI

La protezione delle persone è un dovere dello stato verso tutti coloro che si trovano legalmente sul proprio territorio. Il cittadino ha diritto alla piena permanenza sul territorio dello stato e quindi alla piena protezione. La protezione dello straniero è limitata al tipo di permanenza che lo stato gli ha concesso e in base all'ordinamento che quello stato si è dato. Dal momento che ogni stato ha o può avere dei propri cittadini che si trovano come stranieri in un altro stato, è interesse di ogni stato assicurare la protezione agli stranieri ed esigerla in base al principio di reciprocità. La legge internazionale, che regola il rapporto tra stati, non ha codificato la protezione degli stranieri. Esiste solo una *Dichiarazione sui diritti degli stranieri che non sono cittadini dello stato in cui vivono*, adottata dalle Nazioni Unite nel 1985. La protezione che uno può aspettarsi dal proprio stato mentre si trova ad essere straniero in un altro stato è regolamentata dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (1961), a cui praticamente tutti gli stati hanno aderito. Tuttavia, la forza diplomatica di uno stato presso un altro stato dipende da vari fattori. È importante il livello di amicizia e le buone relazioni tra stati, ma alla fine conta veramente la capacità di ritorsione che uno stato ha su un altro e quindi la potenza economica e militare.

2. I DIRITTI DEI MIGRANTI COME LAVORATORI

Ogni stato assicura la protezione dei lavoratori di ogni nazionalità sul proprio territorio, ma il livello di protezione varia molto in base al tipo di occupazione e all'ordinamento che lo stato si è dato. Per quanto riguarda le occupazioni, i lavoratori qualificati sono in genere adeguatamente protetti sia per le condizioni di vita e di lavoro come per il livello di remunerazione e gli altri benefici legati alla loro occupazione. I lavoratori non qualificati godono di protezione inferiore perché hanno meno capacità contrattuale, dal momento che possono essere più facilmente rimpiazzati. Molti migranti svolgono lavori non qualificati. Si tratta dei lavori pesanti o socialmente indesiderati, che vengono tralasciati dai cittadini e per cui c'è domanda di lavoratori dall'estero. Per quanto riguarda l'ordinamento, in genere gli stati hanno uno statuto dei lavoratori o ordinamento simile, che stabilisce appunto i diritti e doveri dei lavoratori. Non tutte le occupazioni però sono ugualmente regolamentate. In particolare, le occupazioni stagionali o le occupazioni di badante e collaboratrice domestica hanno spesso meno protezione, al punto che in molti stati non sono incluse nello statuto dei lavoratori. E si tratta di occupazioni per le quali sono assunti spesso lavoratori migranti.

Per assicurare protezione a tutti i lavoratori, è sorta nel 1919 l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). L'OIL è una organizzazione tripartita (con rappresentanti degli Stati, dei datori di lavoro e dei sindacati) che ha emanato nella sua storia moltissimi strumenti di protezione dei lavoratori. Si tratta di strumenti che uno stato membro dell'OIL è tenuto a far rispettare, recependoli nella propria legislazione. Uno stato è libero di adottare o meno le convenzioni dell'OIL. L'appartenenza all'OIL però rende obbligatorio il rispetto di otto convenzioni ritenute fondamentali e che riguardano sostanzialmente la proibizione del lavoro forzato, la libertà di associazione e il diritto di negoziare collettivamente i contratti di lavoro.

Le convenzioni dell'OIL si applicano in genere, ma non sempre, a tutti i lavoratori, senza distinzione di nazionalità. Pertanto, i migranti in quanto lavoratori godono della protezione che uno stato, membro dell'OIL, dà a tutti i lavoratori avendo ratificato quelle convenzioni.

3. I DIRITTI DEI MIGRANTI COME MIGRANTI

a. Le convenzioni dell'OIL

Dal momento che non tutte le convenzioni si applicano a tutti i lavoratori, l'OIL ha adottato alcune convenzioni specificamente per la protezione dei migranti. Si tratta della Convenzione 97 (1949), adottata al tempo in cui molta migrazione per lavoro era diretta verso l'Europa e ratificata da molti stati europei. La Convenzione 143 (1975) è stata adottata

per la protezione dei lavoratori irregolari. In realtà, solo la prima parte si applica ai lavoratori irregolari e la convenzione è stata ratificata soltanto da 25 stati. Più recentemente, l'OIL ha adottato la Convenzione 181, che riguarda le agenzie di impiego, con cui i migranti spesso devono trattare per ottenere un lavoro, e la convenzione 189, che riguarda tutte le lavoratrici domestiche, e quindi anche quelle straniere. Di grande rilevanza sono anche le convenzioni dell'OIL sulla sicurezza sociale, che mirano ad assicurare che ai lavoratori, inclusi i migranti, siano corrisposti i benefici sociali e la loro portabilità, una volta che vadano in un altro paese o ritornino in patria. Vi sono poi anche convenzioni che riguardano delle professioni specifiche, in cui spesso si trovano i lavoratori migranti, come gli infermieri (C149), i lavoratori del settore edile (C167) e quelli che lavorano in hotel e ristoranti (C172).

La forza delle convenzioni dell'OIL deriva dal fatto che sono convenzioni accettate anche dai datori di lavoro e dai sindacati. La loro debolezza, per quanto riguarda le convenzioni che interessano più direttamente i migranti, deriva dal numero piuttosto basso di ratifiche da parte degli Stati. A fine luglio 2020, la C97 era stata ratificata da 50 stati, la C143 da 25, la C181 da 34 e la C189 da 30. Molti migranti si trovano a lavorare in stati che non hanno ratificato quelle convenzioni, e quindi non le hanno assorbite nel proprio ordinamento, oppure provengono da stati che non sono parte di quelle convenzioni. In genere, l'OIL promuove il principio dell'uguaglianza di opportunità e trattamento tra lavoratori nazionali e stranieri, ma questo troppe volte non si applica in pratica, soprattutto per i migranti non qualificati. Si dà anche il caso che ai migranti venga data scarsa protezione perché anche i lavoratori nazionali godono di scarsa protezione.

b. La Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e membri delle loro famiglie (IMWC)

La Convenzione trova la sua origine da alcune crescenti preoccupazioni negli anni '70: andavano crescendo la migrazione irregolare, la discriminazione razziale e la mancanza di protezione dei diritti umani. Non si trattava di fenomeni disgiunti, per cui nella comunità internazionale si fece largo l'idea di rispondervi attraverso una convenzione elaborata all'interno delle Nazioni Unite e quindi con un forte accento sull'aspetto umanitario. Il processo di stesura della convenzione richiese quasi dieci anni, dal 1981 al 1990. La convenzione fu adottata il 18 dicembre del 1990 ed entrò in vigore nel 2003.

Dato l'ampio scopo che si prefigge, proteggere tutti i migranti, la convenzione presenta un testo molto lungo (93 articoli), divisi in nove parti. Le parti che contengono l'effettiva protezione dei diritti sono la terza, la quarta e la quinta. Si va dalla protezione di tutti i migranti, inclusi quelli

Gli strumenti regionali

Il regionalismo, cioè la aggregazione di vari stati, normalmente confinanti, per formare una regione in cui vigono trattamenti particolari dal punto di vista civile, economico e sociale per i cittadini degli stati che sono membri della regione, ha continuato a progredire a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale. A livello continentale, vi è: l'Unione Africana (UA) con sede ad Addis Abeba; l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) con sede a Washington; il Consiglio d'Europa (a cui partecipano 47 stati) con sede a Strasburgo. La Lega Araba, (di cui sono parte 22 stati) con sede a Il Cairo. Queste organizzazioni si sono date anche una carta regionale dei diritti umani. L'Asia non ha una sua aggregazione continentale e non ha una sua carta dei diritti fondamentali.

Vi sono poi organizzazioni regionali, come la Andean Community of Nations (quattro stati membri e cinque associati); il Mercosur (5 stati membri e 7 associati); la Caribbean Community (CARICOM) con 15 stati membri; l'Unione Europea (a cui partecipano 27 stati) con sede a Bruxelles; l'Economic Community of West African States (ECOWAS), con 15 stati membri; l'East African Community, con sei stati membri; la Southern African Development Community (SADC), con 16 stati membri; l'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), diventata Asean Economic Community, con 10 stati membri; la South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), con 8 stati membri. Spesso queste organizzazioni intergovernamentali hanno adottato trattati che facilitano la circolazione della manodopera e assicurano una protezione ai lavoratori migranti. Tuttavia, il livello di applicazione di questi trattati lascia spesso a desiderare.

Il sistema regionale più sviluppato, anche per il trattamento dei migranti, è l'Unione Europea. I cittadini degli Stati membri dell'UE possono stabilirsi liberamente sul territorio di un altro stato membro, purché possano assicurare di avere un impiego o una fonte di reddito. Per i migranti provenienti da paesi terzi (cioè non membri dell'UE), l'UE ha adottato varie direttive comuni che hanno valore per tutti gli stati membri. Dove la politica migratoria europea rimane carente è sulla accoglienza dei richiedenti asilo, che ricade principalmente sui paesi dove i richiedenti asilo arrivano, cioè Italia, Spagna e Grecia.

in situazione irregolare, nella parte terza, alla protezione dei migranti che sono in situazione regolare (parte quarta) e infine alla protezione di categorie particolari di migranti.

I diritti riconosciuti a tutti i migranti sono i diritti umani, diritti cioè che i migranti possiedono in quanto persone. Sono diritti desunti dai Patti internazionali, quello sui diritti civili e politici e quello sui diritti economici, sociali e culturali. Per convenienza si potrebbero suddividere

in diritti in quattro categorie: i diritti della persona; le garanzie legali; le libertà civili; e i diritti economici, sociali e culturali. I diritti politici non sono inclusi in questa parte perché sono diritti del cittadino, e quindi non si applicano immediatamente al lavoratore migrante, tantomeno al migrante in situazione irregolare.

Per quanto riguarda il diritto a lasciare il proprio paese (art. 8), la convenzione non va oltre quanto già contenuto nei Patti. Il testo si è ben guardato dall'avallare la possibilità di essere interpretato come un testo che incoraggia la migrazione irregolare, per cui i diritti dello stato di regolamentare la migrazione sono sempre affermati. D'altra parte, nel diritto a lasciare il paese vi è anche quello di tornare al paese, e la Convenzione lo afferma chiaramente, contro la tendenza di alcuni stati di rifiutare i loro migranti che vengono rimpatriati perché si trovano in situazione irregolare in un altro stato.

La Convenzione protegge il diritto del migrante di poter comunicare con le autorità consolari e diplomatiche del proprio paese, e di essere assistito da un interprete nei procedimenti giudiziari, se necessario anche in modo gratuito (art. 16). Il migrante che viene detenuto per aver violato le leggi sull'immigrazione non deve essere messo in strutture con persone che vengono detenute per altri reati. Eventuali violazioni del contratto di lavoro non sono in sé sufficienti per privare il migrante del permesso di residenza o di lavoro o per decretarne l'espulsione (art. 17). È proibita l'espulsione collettiva dei migranti. Un migrante può essere espulso, ma soltanto dopo che il suo caso è stato esaminato individualmente.

L'uguaglianza di trattamento con i lavoratori nazionali per quanto concerne la remunerazione, e le condizioni di lavoro e di impiego è riaffermata nella parte terza e quindi si applica a tutti i migranti, compresi quelli in situazione irregolare (art. 25). Pertanto, un migrante irregolare non può essere trattato diversamente dagli altri lavoratori per quanto riguarda le condizioni di lavoro, e il suo contratto di lavoro è valido anche se si trova senza permesso di residenza. Questo significa che il datore di lavoro non può, come purtroppo in effetti spesso accade, denunciare il migrante irregolare alle autorità per evitare di pagargli lo stipendio.

Ai migranti che sono in situazione regolare (parte quarta), la Convenzione riconosce diritti ulteriori. Hanno diritto a essere informati sulle condizioni che riguardano l'ingresso, la permanenza e l'attività lavorativa prima di entrare nel paese di immigrazione. Hanno diritto all'uguaglianza di trattamento con i lavoratori nazionali per quanto riguarda il licenziamento, il sussidio di disoccupazione, l'ammissione al lavoro pubblico (art. 54) e la possibilità di esercitare un'occupazione (art. 55). La stessa uguaglianza ce l'hanno per quanto riguarda l'ammissione alla scuola, l'addestramento, l'accesso ai servizi sociali e sanitari, e l'otten-

mento di una casa. Possono far parte di cooperative e sviluppare iniziative culturali (art. 43).

Anche l'uguaglianza di trattamento per quanto riguarda la sicurezza sociale è un diritto umano, tuttavia si dà ampia facoltà alla legislazione nazionale nel decidere come applicare questo diritto. C'è quindi da aspettarsi che i datori di lavoro che impiegano migranti in situazione irregolare non versino i contributi e i migranti non possano quindi ottenere i benefici sociali. In qualche aspetto, la Convenzione ha fatto un passo indietro rispetto alle Convenzioni dell'OIL. Per esempio, sulla possibilità di scegliere una attività remunerativa (dopo due anni nelle convenzioni OIL e dopo cinque anni nella convenzione ONU) o sulla libertà di formare una propria organizzazione sindacale (che viene concessa solo ai migranti in situazione regolare).

La Convenzione non ha fatto passi avanti sul tema della riunificazione familiare (art. 44) che è ancora espresso non come un diritto del migrante ma come una raccomandazione fatta agli stati e limitata ai coniugi e ai figli non sposati che dipendono dai coniugi.

Sul tema complesso dell'educazione dei figli dei migranti la Convenzione si limita ad affermare che il diritto all'educazione è un diritto umano (art. 29). Pertanto, anche i figli dei migranti irregolari hanno diritto all'educazione.

I diritti politici derivano dallo status di cittadini. I lavoratori migranti possono esercitare i loro diritti politici nel paese di origine, e il paese in cui lavorano non deve ostacolare questo diritto. Tuttavia, vi sono spesso difficoltà severe per i migranti nel poter andare al loro paese per esercitare i diritti politici. Per questa ragione, e per il fatto che i migranti contribuiscono in molti modi alla società del paese in cui si trovano, può essere che i migranti siano ammessi a un esercizio limitato di questi diritti. La Convenzione prevede tre livelli di partecipazione (art. 42): partecipazione in istituzioni per lavoratori migranti; partecipazione in decisioni che concernono la comunità locale; partecipazione alla vita politica se lo stato di immigrazione lo concede.

La Convenzione rimane lo strumento più ampio e completo per la protezione dei migranti. La sua debolezza però consiste nel numero limitato di stati che l'hanno ratificata (soltanto 51 a fine luglio 2020). È un aspetto che condivide con altri strumenti internazionali a protezione dei migranti ed indica come la politica verso i migranti rimanga un fatto sostanzialmente nazionale, piuttosto che multilaterale. Tuttavia, la Convenzione rimane importante per almeno altri due aspetti. Il primo è il suo valore come riferimento, soprattutto per chi lavora a servizio dei migranti e si sente supportato dal pensiero, se non dalla pratica, della comunità internazionale. Il secondo è che la Convenzione ha validità effettiva in aree, come l'America Latina, dove la maggioranza dei paesi l'hanno ratificata.

4. I DIRITTI DEI MIGRANTI COME PERSONE

Già il tema è stato affrontato nella precedente sezione, ma merita un approfondimento. A partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, infatti, le Nazioni Unite hanno adottato una serie di strumenti che formano il corpus del diritto umanitario, e, a meno che non sia specificato diversamente in base alla nazionalità, i diritti umani si applicano a tutti i migranti. Il primo strumento è stata la Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), che è diventata strumento di valore giuridico con il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966) e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966). Abbiamo già indicato come la sostanza di questi due patti sia stata assorbita dalla Convenzione sui diritti dei migranti.

Il richiamo alla Convenzione contro la discriminazione razziale (ICERD - 1965) è utile quando i migranti si trovano ad essere discriminati, per esempio in aspetti che riguardano l'educazione, la possibilità di ottenere un'abitazione, di usufruire dei servizi pubblici o di acquistare un terreno.

La Convenzione sulla protezione delle donne (CEDAW - 1979) è un importante punto di riferimento perché la migrazione ha visto una partecipazione delle donne sempre più importante, e in alcuni casi anche preponderante. La condizione femminile può essere un fattore che aumenta la vulnerabilità dei migranti e il richiamo alla convenzione è utile per aumentare la sensibilità di genere nelle normative che regolano il trattamento dei migranti.

La Convenzione contro la tortura (CAT - 1984) è rilevante soprattutto per quelle situazioni in cui si fa un uso eccessivo della forza nell'attuazione delle normative sull'immigrazione, in particolare ricorrendo a periodi di detenzione inappropriati o eccessivamente lunghi e a condizioni disumane nei campi di detenzione.

La Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC - 1989), la più ratificata fra tutte le convenzioni, è particolarmente rilevante per tutte quelle situazioni in cui i fanciulli sono coinvolti nel processo migratorio. Il principio sancito dalla convenzione, e cioè che le misure che vengono prese devono essere nel miglior interesse del fanciullo, va applicato in tutte le situazioni in cui i fanciulli sono coinvolti. Si tratta del diritto del fanciullo all'atto di nascita e a una nazionalità, del diritto di vivere con la famiglia, del diritto all'istruzione, del diritto a non essere separati dai genitori, dei diritti in caso di detenzione a causa della migrazione irregolare.

Infine, non vanno dimenticate la Convenzione sui diritti delle persone disabili (CRPD - 2006) e la Convenzione contro la sparizione forzata delle persone (CPED - 2006).

Nel 1999 è stato creato lo Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants (<https://www.ohchr.org/>).

5. I DIRITTI DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI RIFUGIATI

Nel diritto internazionale si mantiene la distinzione tra migrazione forzata e migrazione per scelta, anche se molti mettono in dubbio che chi emigra costretto da cause economiche lo faccia veramente per scelta. La migrazione forzata consiste nel movimento di persone costrette a fuggire a causa di conflitti armati o di disastri naturali e ambientali o di disastri di natura chimica o nucleare o da progetti di sviluppo. Se rimangono all'interno del proprio paese sono considerati sfollati (IDPs). Se invece entrano in un altro stato sono considerati richiedenti asilo ed eventualmente rifugiati.

La protezione dei diritti dei rifugiati è stata sancita dalla Convenzione di Ginevra (1951). La Convenzione, adottata esclusivamente per la protezione dei rifugiati dall'Europa in seguito alla Seconda guerra mondiale, è stata modificata dal Protocollo del 1967, che ha tolto le limitazioni geografiche e di tempo contenute nella Convenzione, che pertanto si applica a tutti i rifugiati.

Secondo la Convenzione è rifugiato chiunque abbia un giustificato timore d'essere perseguitato per specifiche ragioni, quali la razza, la religione, la cittadinanza, l'appartenenza a un determinato gruppo sociale o le opinioni politiche, e si trovi fuori dal proprio paese e non possa chiedere l'aiuto al proprio paese. La definizione è molto discussa e vi sono gruppi che vorrebbero che venisse allargata.

La convenzione non obbliga uno stato a concedere l'asilo politico ma lo obbliga a rispettare il principio del "non-refoulement". La Convenzione, cioè, obbliga uno stato in cui una persona sia entrata per chiedere asilo politico ad esaminare se il suo timore di essere perseguitato sia giustificato e a non rimandarlo al proprio paese finché sussistano le condizioni per cui la persona ha abbandonato il proprio paese. La Convenzione non affronta il problema delle cause della migrazione forzata e neppure prevede misure per prevenire la migrazione forzata o per distribuire le responsabilità di proteggere i rifugiati non solo agli stati che sono confinanti con quelli da cui proviene la migrazione forzata.

La Convenzione non include la protezione agli sfollati, per i quali la comunità internazionale ha soltanto emanato dei principi guida su come agire nei loro confronti.

6. LA TRATTA E IL TRAFFICO DEI MIGRANTI

La Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata dalle Nazioni Unite a Palermo nel 2000, ha anche due protocolli. Il primo concerne la tratta delle persone, specialmente donne e bambini. Questo protocollo fornisce una definizione lunga e complessa di chi debba essere considerato vittima della tratta. Sono necessari tre elementi: l'atto di reclutare, trasportare, trasferire, accogliere le persone;

il modo, che deve implicare la minaccia o l'uso della forza o altre forme di coercizione o inganno o abuso di potere, o il dare o ricevere compenso o benefici; e **lo scopo**, che deve essere quello di sfruttare la persona. Lo sfruttamento può consistere nella prostituzione, nel lavoro forzato o nella rimozione di organi. Per quanto riguarda l'atto, non è rilevante che la persona abbia o non abbia dato il consenso. Quando chi è coinvolto nella tratta è un fanciullo, si tratta sempre di tratta di persone. La tratta di persone può avere luogo anche all'interno dello stesso paese. Per combattere la tratta, si fa ricorso alle quattro P: prevenzione, protezione, prosecuzione e partnership tra organizzazioni impegnate in questo settore.

L'altro protocollo riguarda il traffico di migranti, che consiste nel facilitare l'ingresso illegale di migranti in uno stato per ottenerne un beneficio. È il caso classico di individui e organizzazioni criminali che operano alla frontiera e sfruttano la disperazione dei migranti facendosi pagare somme ingenti, per poi lasciarli a loro stessi, magari in balia del mare. Il protocollo non considera i migranti che ricorrono a questi mezzi come dei criminali, ma come delle vittime, e tuttavia permette che possano essere deportati.

Vi sono molti punti di contatto tra migrazione irregolare e tratta e traffico dei migranti. Molto spesso, i migranti che sono vittima del traffico sono degli irregolari. Ma non tutti gli immigrati irregolari sono vittime della tratta. Spesso le ONG non fanno questa distinzione, che è necessaria per non sminuire la rilevanza del protocollo sulla tratta e le pene severe che devono essere comminate ai criminali che si dedicano alla tratta delle persone. Come già discusso nella sezione sulla IMWC, i migranti irregolari hanno dei diritti, in particolare i diritti umani e i diritti come lavoratori. Alle vittime della tratta si applica una protezione ulteriore, in particolare contro la possibile ritorsione da parte dei trafficanti.

7. LA PROTEZIONE EFFETTIVA DEI MIGRANTI

La protezione dei migranti implica diversi aspetti: anzitutto, il riconoscimento dei loro diritti; poi l'adesione degli stati agli strumenti che riconoscono quei diritti; infine l'attuazione delle misure previste negli strumenti. Come abbiamo visto, il primo aspetto è abbastanza ampio, nel senso che vi sono vari strumenti che i migranti possono invocare per la loro protezione. Il secondo aspetto è meno ampio. Da un lato, il diritto umanitario ha ricevuto l'adesione di molti stati; dall'altro è proprio la convenzione che protegge i migranti ad aver ricevuto il minor numero di adesioni, e lo stesso si può dire per le convenzioni dell'OIL. Il terzo aspetto è ancora più carente, nel senso che i diritti dei migranti sono spesso calpestati e non vi è sufficiente azione giudiziaria a loro favore.

In particolare, occorre ricordare che le convenzioni internazionali sono tanto efficaci quanto il sistema che monitora la loro attuazione. In questo

senso, il meccanismo che vigila sull'attuazione delle convenzioni OIL è più efficace di quello che monitora l'attuazione delle convenzioni dell'ONU. L'IMWC ha un comitato che esamina i rapporti presentati dagli stati sul modo in cui hanno attuato la convenzione e invia agli stati commenti su quei rapporti. Vi è anche la possibilità, se uno stato acconsente, che il comitato esamini delle rimostranze inoltrate da un altro stato o da individui sulla non attuazione della convenzione, ma di solito non succede.

Anche se mancano di efficacia diretta, le convenzioni internazionali hanno forza morale, nel senso che indicano la direzione in cui la protezione dei diritti delle persone deve andare. Sono un valido strumento nelle mani della società civile per controllare l'azione dei propri governi. Infatti, la forza del diritto umanitario consiste nel porre un limite al potere dello stato ed è un limite verso il quale ogni governo è sensibile, perché nessuno vuole essere accusato di non rispettare i diritti umani delle persone che sono sotto la propria giurisdizione.

Le organizzazioni internazionali che hanno competenza sul tema dei migranti sono varie. Già abbiamo citato l'OIL, che ha competenza sui lavoratori migranti. L'Organizzazione Internazionale sulle Migrazioni (OIM) era sorta dopo la Seconda guerra mondiale per facilitare il rimpatrio dei rifugiati ed è stata riconosciuta recentemente come organizzazione delle Nazioni Unite con competenza sulle migrazioni. Lo United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ha competenza nei riguardi dei rifugiati e degli sfollati. Queste ed altre agenzie sono state raggruppate nel 2019 nella United Nations Network. Con le diverse competenze specifiche, queste agenzie svolgono soprattutto un ruolo di sostegno per i singoli stati e un ruolo di sostegno di migranti in difficoltà e rifugiati, raccogliendo dagli stati membri il supporto finanziario per i programmi che svolgono.

Se l'approccio multilaterale rivela diverse debolezze per quanto riguarda la protezione dei migranti, l'approccio bilaterale, che consiste in trattati o protocolli di intesa, può essere più efficace perché stipulato da due stati sulla base della reciprocità. Naturalmente, l'efficacia delle intese dipende dai contenuti che vi sono inseriti.

Per concludere, il diritto umanitario non è la prima istanza da invocare quando i diritti dei migranti non sono rispettati. Il diritto umanitario, infatti, appartiene ai principi fondamentali su cui si regge la convivenza umana e in genere gli stati hanno recepito quei principi nelle rispettive costituzioni. L'effettiva protezione dei diritti viene data dai codici civili e penale, che riflettono il modo in cui uno stato ha tradotto i principi costituzionali in legge e ha previsto le misure contro chi non osserva le leggi e le procedure per ottenere giustizia.

La Chiesa rivendica nel messaggio di fraternità universale insito nel vangelo il fondamento del concetto di diritti umani. Allo stesso tempo, la Chiesa non si è trovata, e ancora non si trova, allineata alla nozione di diritti umani quando si rivendichi come diritto umano qualsiasi tendenza o desiderio che persone o gruppi possano esprimere. Tuttavia, da un periodo in cui la Chiesa vedeva nella nozione di diritti umani delle rivendicazioni individualiste ed egoiste, si è passati a un periodo in cui la Chiesa difende i diritti umani come espressione della difesa della dignità della persona. Il cambiamento è avvenuto prima con Giovanni XXIII, che nella *Pacem in Terris* (1963) enunciava i diritti umani, e poi con il Concilio Vaticano II e i pontefici successivi. Naturalmente, mentre chiede la protezione dei diritti umani, la Chiesa raccomanda anche sempre la necessità per la persona di assumersi le proprie responsabilità.

Per quanto riguarda i diritti dei migranti, invece, la Chiesa è stata antesignana. Alcuni insegnamenti fondamentali sono contenuti nei messaggi di Pio XII e nella *Exsul Familia Nazarethana* (1952), e poi ripresi e sviluppati dai pontefici dopo di lui. Si possono evidenziare brevemente i più importanti di questi diritti e la differenza tra la posizione della Chiesa e quella della comunità internazionale.

Il diritto di emigrare. Le convenzioni internazionali riconoscono il diritto della persona a lasciare il paese e a farvi ritorno. Questo diritto non è equivalente al diritto di emigrare, perché manca l'aspetto relativo all'ingresso in un altro paese. La Chiesa, invece, sviluppando il diritto della famiglia a uno spazio vitale, formula anche il diritto di emigrare, che non può essere negato sotto il pretesto del bene comune inteso in modo errato. In altre parole, la Chiesa riconosce che lo stato ha il diritto di regolamentare l'emigrazione e l'immigrazione. Tuttavia, il bene comune può essere inteso in modo egoistico e la partenza dei migranti o l'ingresso ai migranti può essere negato per proteggere l'egoismo di quel paese. In tal caso, la Chiesa non riconosce allo stato il diritto di restringere le migrazioni, perché, al di sopra del bene comune dello stato, c'è il bene comune della comunità umana. In questa cornice, la Chiesa afferma il diritto di emigrare come un diritto della persona, che implica anche la possibilità non solo di uscire da un paese ma anche di entrare in un altro (messaggio della Giornata Mondiale del Migrante 1995). La Chiesa lascia alla politica la mediazione tra il diritto della persona e la responsabilità dello stato. Ma anche le politiche sono soggette all'esame dell'etica. Da un punto di vista etico, tanto più il migrante si trova nella necessità di emigrare, tanto più lo stato ha il dovere di ammetterlo. Se lo stato può respingere migranti che cerchino di entrare in modo irregolare, il suo potere è meno riconosciuto nel caso di sfollati e richiedenti asilo.

Il diritto di non emigrare. Contestualmente al diritto di emigrare, la Chiesa ricorda anche che le persone hanno anzitutto il diritto di vivere e lavorare nella propria terra. La migrazione non può quindi essere l'unico modo di rispondere alle disuguaglianze sociali o alla mancanza di prospettive per una vita degna. In altre parole, la Chiesa chiede che vengano affrontate le cause della migrazione. In questo senso, si riscontra un legame profondo con il diritto allo sviluppo, che deve essere sviluppo di tutta la persona e di tutte le persone. La migrazione infatti è la conseguenza della mancanza di sviluppo o di uno sviluppo selvaggio e contribuisce allo sviluppo, ma può anche causare conseguenze perniciose per lo sviluppo della persona e della società. In questo senso, l'Erga Migrantes (30) sottolinea la necessità di un nuovo ordine economico e papa Francesco invoca un nuovo modo di fare economia.

Il diritto di vivere con la famiglia. La famiglia è spesso la ragione per cui uno emigra. La Chiesa ha sempre sostenuto il diritto del migrante di vivere con la famiglia. Oltre ai documenti dedicati all'emigrazione, questo diritto è sostenuto dalla Chiesa anche nella Carta dei diritti della famiglia (1983). Naturalmente, vi sono spesso ostacoli pratici che impediscono che questo diritto venga esercitato, in particolare condizioni abitative insufficienti, e per questo la Chiesa chiede che questi ostacoli vengano rimossi (messaggio nella Giornata Mondiale del Migrante 1993). Sotto questo profilo, l'insegnamento della Chiesa va oltre la normativa internazionale, che si limita a raccomandare agli stati di favorire la riunificazione familiare.

I diritti culturali. La Chiesa è sempre stata sensibile all'aspetto culturale nella migrazione. I migranti non sono solo lavoratori. Sono persone, con valori ed espressioni che vengono dalla loro tradizione e che non devono essere semplicemente ignorati od obliterati. I migranti non devono essere costretti all'assimilazione nel paese di arrivo, ma devono essere inseriti in un processo di integrazione. D'altro canto, anche i migranti non devono chiudersi in un ghetto, ma partecipare alla vita della società dove si trovano e contribuire ad essa. Lo stesso va detto per quanto riguarda i migranti di tradizione cristiana e la loro relazione con le comunità del paese dove si trovano. Occorre istituire procedure di accoglienza e di inserimento, apprezzando il modo in cui i migranti possono contribuire alla vita della comunità con l'originalità della loro tradizione.

Il diritto alla cura pastorale specifica. Non si tratta di un diritto che si trova nelle convenzioni internazionali, ma si tratta di un aspetto molto importante per la Chiesa. Il concilio l'ha sintetizzato come dovere specifico dei vescovi (CD 18). Il Codice di diritto canonico, se da un lato ha assorbito la normativa che la Chiesa ha elaborato per la cura dei migranti, non ha formulato un diritto dei migranti alla cura specifica. L'ha fatto però l'Erga Migrantes (1). La cura specifica è particolarmente necessaria ai migranti di prima generazione o ai migranti temporanei, che non han-

no un progetto di inserimento nella società locale. Cura specifica non significa tramandare all'infinito l'inserimento e la partecipazione nella comunità locale. La cura specifica non deve essere una scusa per far sorgere chiese parallele. I migranti appartengono alla Chiesa locale ed è dovere della Chiesa locale prendersene cura.

9. L'IMPEGNO A PROTEGGERE I DIRITTI DEI MIGRANTI

Non basta conoscere i diritti. È necessario rispettarli e promuoverli. La prima responsabilità nel riconoscere e far rispettare i diritti delle persone spetta allo stato, che paradossalmente è a volte anche l'istituzione responsabile della violazione di quei diritti. È quindi necessario sovvenire alle carenze dello stato con l'azione della società civile. Sono moltissime le organizzazioni non governative impegnate nella difesa dei diritti umani e molte anche quelle che si dedicano in modo specifico alla protezione dei diritti dei migranti. Il modo migliore per avere qualche successo è attraverso la collaborazione.

La Chiesa ha fatto della protezione della dignità umana una parte centrale della sua missione. "La Chiesa si sente offesa quando i diritti dell'uomo, chiunque egli sia, dovunque egli sia, sono ignorati e violati" (Messaggio alle Nazioni Unite, 1973). L'appartenenza della protezione dei diritti umani alla missione della Chiesa è affermata varie volte anche da Giovanni Paolo II (Redemptoris Missio 37 e 42).

Pertanto, la stessa preoccupazione è richiesta anche nei riguardi dei migranti e rifugiati. Si tratta di una missione che richiede conoscenza e che consiste in una varietà di azioni.

- Monitoraggio del rispetto delle convenzioni che uno stato ha ratificato. Si tratta soprattutto di guardare alla differenza tra la retorica, di cui le dichiarazioni dei governanti sono ricche, e la pratica.
- Formazione alla conoscenza dei diritti. I migranti spesso non conoscono molti dei loro diritti o non conoscono come agire quando sono vittime di ingiustizia. La formazione può essere organizzata in tanti modi, utilizzando in particolare le possibilità della comunicazione sociale.
- Advocacy e lobbying. Si tratta di iniziative che richiedono preparazione ed organizzazione. Sono particolarmente efficaci quando sono fatte insieme ad altre organizzazioni, per aumentare la pressione presso le istituzioni ed ottenere ascolto.

BIBLIOGRAFIA

La bibliografia sui diritti umani e i diritti dei migranti è molto ampia. Per approfondimenti sulle situazioni di paesi specifici è bene consultare una bibliografia in lingua locale. Di seguito sono segnalati alcuni contributi di ordine generale.

Aleinikoff A. and V. Chetail (eds.) (2003). *Migration and International Legal Norms*, The Hague; T.M.C. Asser Press.

Battistella Graziano (2009). "Migration and human rights: the unease but essential relationship," in R. Cholewinski, De Gutcheire P., and A. Pecoud, (eds.), 47-69.

Carens Joseph H. (2008). "The Rights of Irregular Migrants," *Ethics and International Affairs*, 22, 2, 163-186.

Cholewinski R. (1997). *Migrant Workers in International Human Rights Law*, Oxford: Clarendon Press.

Cholewinski R., De Gutcheire P., and A. Pecoud, (eds.) (2009). *Migration and Human Rights. The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*, UNESCO-Cambridge University Press, Cambridge.

Donnelly Jack (1993). *International Human Rights*, Boulder, CO: Westview Press.

Filibeck G., (2001). *I diritti dell'uomo nell'insegnamento della Chiesa. Da Giovanni XXIII a Giovanni Polo II*, Libreria Editrice Vaticana.

Glendon Mary A. (2013). "The Influence of Catholic Social Doctrine on Human Rights," *Journal of Catholic Social Thought*, 10:1.

Hollenbach David (2019). *Humanity in Crisis: Ethical and Religious Response to Refugees (Moral Traditions)*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Ignatieff Michael (2011). *Human Rights*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Per quanto riguarda le iniziative dello Special Rapporteur cfr.

<https://www.ohchr.org/en/issues/migration/srmigrants/pages/srmigrantsindex.aspx>

Per video delle Nazioni Unite sui diritti dei migranti, cfr. StandUp4Migrants

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VideoStories.aspx>

Per quanto riguarda l'insegnamento della Chiesa, vi sono diverse raccolte di documenti, già citate in altri sussidi. I pronunciamenti dei papi si possono trovare anche sul sito web del vaticano. I pronunciamenti di papa Francesco sono disponibili sul sito della Sezione Migranti e Rifugiati (<https://migrants-refugees.va/it/risorse/raccolta/>).

