

22.xxx

Versione del 23.03.2022

Rapporto del Consiglio federale sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2021

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2021 affinché ne prendiate atto.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio
Cassis

Il cancelliere della Confederazione, Walter
Thurnherr

Rapporto

1 Riassunto delle priorità nel 2021

Nell'anno in rassegna la politica migratoria estera è stata ancora contrassegnata, come nell'anno precedente, dalla crisi dovuta alla pandemia di COVID-19. Nonostante le restrizioni che hanno limitato la mobilità globale, la cooperazione bilaterale ha comunque potuto essere sviluppata in modo mirato. La Svizzera e il Gambia, per esempio, hanno sottoscritto un accordo per il rafforzamento della cooperazione in materia di migrazione. Nel 2021 si è avuto circa il 20 per cento di rimpatri in più, nei settori dell'asilo e degli stranieri, rispetto all'anno precedente, e questo nonostante il perdurare delle restrizioni dovute alla pandemia. Dopo le difficoltà operative affrontate nel primo anno della pandemia, il programma svizzero di reinsediamento ha ripreso slancio grazie agli approcci innovativi adottati nella procedura di selezione tramite interviste video e grazie ai quali è stato nuovamente possibile attuare il programma più speditamente. Sono state svolte missioni di reinsediamento in Libano, Egitto e Turchia. Nell'ambito della missione in Turchia sono stati selezionati anche alcuni rifugiati afgani, per la maggior parte donne e bambini, per essere ammessi in Svizzera.

La politica migratoria estera della Svizzera si è focalizzata in modo particolare sull'evoluzione della situazione in Afghanistan. In tale contesto il nostro Paese ha sostenuto gli sforzi coordinati dell'Unione europea (UE) e delle Nazioni Unite. Oltre all'evacuazione e all'ammissione con visto umanitario di circa 400 persone, le attività si sono concentrate sullo sviluppo sostanziale dell'impegno umanitario. Benché sinora gli sviluppi in atto in Afghanistan abbiano innescato soltanto in modo circoscritto nuovi flussi migratori nei Paesi limitrofi o verso l'Europa, nella prospettiva di possibili crisi come quella verificatasi nell'autunno 2021 al confine Schengen con la Bielorussia si fa più che mai urgente la creazione di un sistema migratorio europeo resiliente. Nell'ambito della sua associazione a Schengen/Dublino, la Svizzera si è dunque impegnata ulteriormente in favore di una riforma della politica migratoria d'asilo europea.

In Svizzera la pianificazione, il controllo e l'attuazione della politica migratoria estera si basano sulla collaborazione interdipartimentale. Per sviluppare ulteriormente questo reciproco appoggio, all'inizio del 2021 i capi del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) hanno sottoscritto un nuovo accordo di collaborazione. Il DEFR partecipa dunque per la prima volta a questo accordo, che consacra la correlazione strategica tra cooperazione internazionale (CI) e politica migratoria. Quest'ultima ha assunto ancor maggiore importanza nell'ambito della strategia di cooperazione internazionale 2021-2024 (strategia CI 2021-2024). Oltre ai programmi e progetti di rilevanza per la migrazione realizzati dagli attori della CI, è previsto un importo di 60 milioni di franchi per reagire con flessibilità alle sfide e opportunità della politica migratoria al di fuori dei Paesi prioritari delle attività bilaterali di cooperazione allo sviluppo condotte dal DFAE. In col-

laborazione con la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) sono già stati individuati e approvati progetti per un importo approssimativo di 20 milioni di franchi. Altri progetti del valore di circa 12 milioni di franchi sono in fase di pianificazione.

Per attuare gli obiettivi della politica migratoria, il DFGP ha inoltre a disposizione un credito d'impegno pluriennale per la cooperazione internazionale in materia di migrazione e ritorno, che viene utilizzato a complemento della CI del DFAE e del DEFR. Il 4 giugno 2021, il Consiglio federale ha deciso di chiedere al Parlamento un nuovo credito d'impegno per questa cooperazione. Tale credito ammonta a 74 milioni di franchi per il periodo 2022–2026. L'Assemblea federale ha approvato il credito d'impegno per la cooperazione internazionale in materia di migrazione e ritorno il 16 dicembre 2021, in concomitanza con il preventivo 2022.

2 Contesto migratorio nel 2021

Nei primi mesi del 2021, gli sviluppi nel contesto della migrazione e dell'asilo sono ancora stati fortemente marcati dalle misure volte a contenere la pandemia di COVID-19. In seguito questo effetto è andato viepiù scemando. Nei mesi estivi il numero di domande d'asilo presentate nell'area Dublino ha raggiunto il livello che aveva conosciuto prima della pandemia. Successivamente il numero di domande d'asilo presentate in Europa è stato determinato dalla migrazione secondaria in provenienza dalla Grecia e dagli sbarchi sulle coste dell'Italia meridionale. Anche l'apertura della rotta bielorussa ha influito sull'evoluzione delle cifre nel settore dell'asilo. La durata delle procedure, le prestazioni fornite ai richiedenti l'asilo (anche quelli la cui domanda è stata respinta), il rimpatrio coatto, le (presunte) opportunità economiche nel Paese di destinazione e la diaspora sono i principali motori della migrazione secondaria all'interno dell'Europa. Anche l'afflusso di richiedenti l'asilo provenienti da Stati esentati dall'obbligo del visto continua a rappresentare un'importante fetta della migrazione nel settore dell'asilo.

La Turchia mantiene il controllo sulla migrazione in direzione della Grecia. La dichiarazione turco-europea è stata prorogata fino al 2024. La presa di potere dei talebani in Afghanistan non ha generato importanti movimenti migratori in direzione dell'Europa durante l'anno in rassegna. Ha tuttavia accresciuto la migrazione secondaria di cittadini afgani dalla Grecia e in parte anche dalla Turchia. Nel 2021 gli sbarchi sulle coste dell'Italia meridionale sono raddoppiati rispetto all'anno precedente. L'entità degli sbarchi sulle coste sud della Spagna e sulle Isole Canarie si è confermata al livello del 2020.

Nell'area Dublino sono state presentate circa 650 000 domande d'asilo, il che segna un aumento del 30 per cento circa. Nella maggior parte dei Paesi di destinazione di rilievo si è assistito a un netto aumento del numero di domande d'asilo nell'anno in esame. L'aumento è stato indotto dall'allentamento generale delle restrizioni di viaggio dovute al COVID-19 e dall'aumento della migrazione secondaria dalla Grecia. Il maggiore aumento è stato registrato in Bulgaria e Austria. La Germania si è confermata quale meta principale. Solo la Grecia, la Svezia e la Spagna hanno segnato un calo, a tratti considerevole.

Nel 2021 sono state presentate in Svizzera 14 928 domande d'asilo, ossia 3887 in più rispetto al 2020 (+35,2%). Al confronto con numerosi altri Stati Dublino (media +30%), la Svizzera ha pertanto registrato un aumento delle domande d'asilo leggermente più marcato. La migrazione lungo la rotta balcanica, in particolare la migrazione secondaria dalla Grecia, ha rappresentato nel 2021 un fattore centrale per l'evoluzione delle domande d'asilo. Al momento la migrazione attraverso il Mediterraneo centrale svolge un ruolo secondario per la migrazione nel settore dell'asilo in Svizzera. Lo stesso vale in misura ancora maggiore anche per la rotta attraverso il Mediterraneo occidentale. Nel 2021 l'Afghanistan è diventato il principale Paese di provenienza dei richiedenti l'asilo in Svizzera. Per la prima volta dal 2010, pertanto, l'Eritrea non è più il maggiore Paese di provenienza. Questo aumento non è direttamente riconducibile all'evoluzione della situazione in Afghanistan, infatti è andato delineandosi sin dalla primavera 2021. Con la presa di potere dei talebani alla metà di agosto è aumentata la migrazione secondaria di cittadini afgani che si trovavano nei Balcani, in Grecia e probabilmente anche in Turchia. È aumentato nettamente anche il numero di domande d'asilo di cittadini turchi.

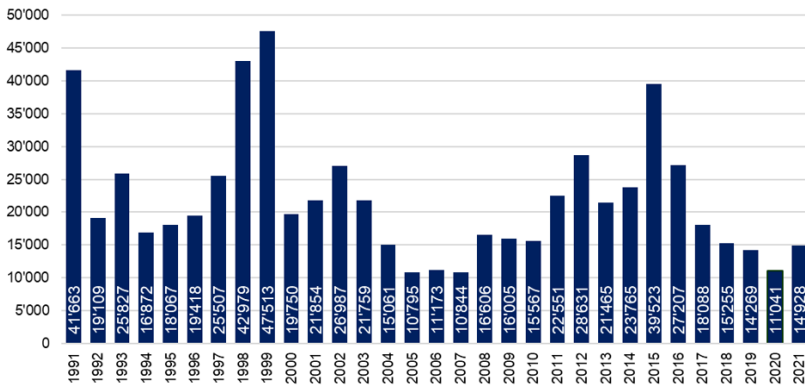
Anche nel 2021 i migranti hanno volutamente evitato la Svizzera o hanno semplicemente tentato di attraversarla. Per la prima volta, questo fenomeno non ha interessato la sola frontiera sud, ma anche quella orientale del Paese, nella valle del Reno. Qui sono stati intercettati soprattutto giovani uomini afgani. Nel tardo autunno il numero di intercettazioni si è attestato in via temporanea attorno a 300 persone a settimana, pari al doppio circa rispetto alle cifre registrate nel Canton Ticino. Solo una piccola minoranza delle persone intercettate dall'UDSC alla frontiera orientale o meridionale ha presentato una domanda d'asilo.

Principali rotte migratorie verso l'Europa

Rotte attraverso il Mediterraneo	orientale (Turchia-Grecia)		centrale (spt Libia-Italia)	occidentale (spt Marocco-Spagna)	
	<i>mare</i>	<i>terra</i>	<i>mare</i>	<i>mare</i>	<i>terra</i>
2018	32 500	18 010	23 370	58 570	6810
2019	59 730	14 890	11 470	26 170	6350
2020	9690	980	34 150	40 330	1540
2021	4110	4690	67 480	41 980	1220

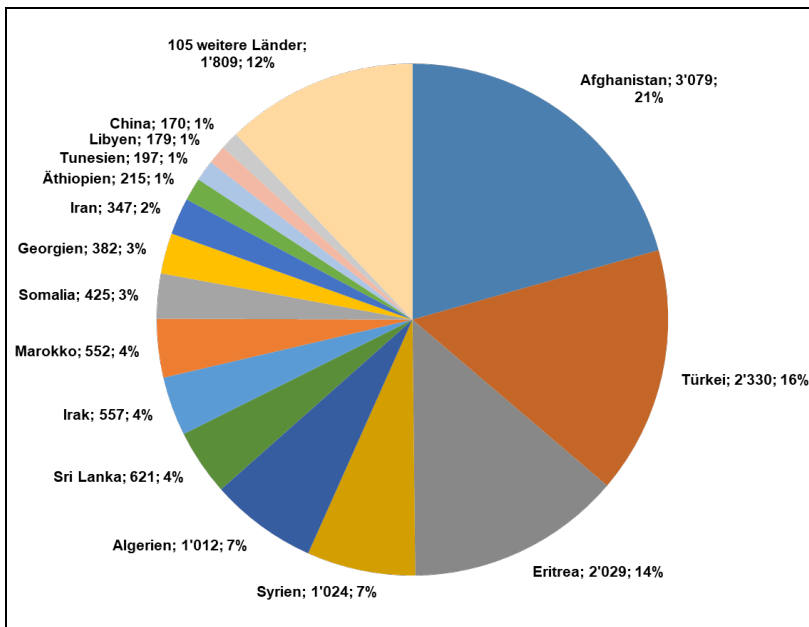
Fonte: ACNUR

Domande d'asilo in Svizzera dal 1991 al 2021



Fonte: SEM

Domande d'asilo in Svizzera – Principali Stati di provenienza 2021



Fonte: SEM

3 Politica migratoria estera dell'Europa

3.1 Cooperazione bilaterale con gli Stati membri dell'UE

Il 30 settembre 2021 il Parlamento ha sbloccato il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE. L'implementazione potrà iniziare dopo la conclusione di accordi bilaterali di attuazione con i Paesi partner. Un Memorandum of Understanding (MoU) con l'UE, giuridicamente non vincolante, servirà come base di partenza per i negoziati.

Nell'anno in rassegna, nel quadro della parte del credito d'impegno per la cooperazione internazionale in materia di migrazione e ritorno prevista per l'Europa, la Svizzera ha sostenuto prioritariamente progetti in Grecia. Nel mese di ottobre 2021 la consigliera federale Karin-Keller Suter si è recata in Bosnia ed Erzegovina e in Grecia per partecipare a colloqui bilaterali sulla gestione delle migrazioni.

3.2 Sviluppi nei settori Schengen e Dublino

Nel 2021 l'esecuzione dei trasferimenti di cittadini di Stati terzi in altri Stati Dublino si è rivelata difficoltosa come nell'anno precedente, a causa della pandemia di COVID-19 [2019: 1724 persone; 2020: 941 persone; 2021: 1375 persone; fonte: SEM]. Nel 2021 non si sono più registrate chiusure di frontiere, ma in molti Stati le capacità di accoglienza per i trasferimenti sono alquanto limitate e subordinate al rispetto di modalità supplementari (segnatamente test PCR e formalità di entrata quali la compilazione di un «Passenger Locator Form»). Inoltre, le compagnie aeree hanno offerto un numero di voli e di destinazioni decisamente inferiore rispetto a prima della pandemia. In Svizzera, dall'ottobre 2021 i richiedenti l'asilo respinti possono essere obbligati a sottoporsi a un test COVID-19 se ciò è necessario per l'allontanamento.

Il 2 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato una strategia per rafforzare lo spazio Schengen, nella quale sono riassunte le attività già svolte e quelle previste. La strategia chiede di attuare rapidamente gli sviluppi già decisi, tra cui per esempio l'interoperabilità dei sistemi informatici Schengen, e di portare avanti anche altri negoziati e adozioni di proposte già presentate. Tra queste anche il pacchetto sull'asilo e la migrazione presentato dalla Commissione europea nel mese di settembre 2020.

Nel periodo in rassegna, però, le discussioni su questo pacchetto sono rimaste praticamente bloccate. In particolare, gli Stati membri non sono riusciti a trovare un'intesa sul meccanismo di solidarietà. Dato questo blocco politico, si moltiplicano le voci che chiedono di distanziarsi da questo approccio che correla asilo e migrazione, per approvare dapprima le proposte sulle quali esiste già un ampio consenso. Per esempio i negoziati concernenti EURODAC, la banca dati centrale europea delle impronte digitali nel settore dell'asilo, sono già relativamente avanzati.

Si registrano progressi anche per quanto riguarda la successione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*European Asylum Support Office*, EASO), al quale la Svizzera partecipa in virtù di un accordo aggiuntivo. L'11 novembre 2021 il Parlamento europeo ha dato luce verde alla trasformazione dell'attuale EASO in un'agenzia europea per l'asilo a pieno titolo (EUAA). La nuova agenzia è operativa dalla metà di gennaio

2022. La Svizzera sta conducendo colloqui esplorativi con la Commissione europea e altri Stati associati per esaminare la possibilità e le modalità di una sua partecipazione all'EUAA.

Il 1° ottobre 2021 il Parlamento ha approvato il disegno di legge per il recepimento e l'attuazione del nuovo regolamento UE relativo alla guardia di frontiera e costiera europea. Il regolamento UE riveduto assegna a Frontex un mandato rafforzato per migliorare la protezione della frontiera esterna. Al tempo stesso, si preoccupa di sviluppare la tutela dei diritti fondamentali. In futuro Frontex potrà inoltre sostenere gli Stati Schengen in tutti gli aspetti legati al ritorno delle persone che soggiornano illegalmente in uno di questi Stati. Contro il decreto federale è stato indetto un referendum.

Nel 2021 la Svizzera ha partecipato attivamente al gruppo di lavoro per l'esame delle accuse di «push back» mosse nei confronti di Frontex. Il rapporto finale pubblicato nel marzo 2021 afferma che l'agenzia deve reagire a queste accuse con maggiore coerenza e avviare pertinenti riforme. In seno al consiglio d'amministrazione dell'Agenzia, la Svizzera si è impegnata a favore di un rafforzamento della tutela dei diritti umani in tutti gli interventi di Frontex e delle autorità dello Stato ospite coinvolte. Inoltre, ha inviato all'Ufficio dei diritti fondamentali di Frontex due esperte in materia di diritti umani.

3.3 Crisi in Bielorussia

Dal mese di giugno 2021 la Polonia, la Lituania e la Lettonia sono confrontate a una pressione migratoria alle loro frontiere, orchestrata a livello statale. Minsk sfrutta le esenzioni dall'obbligo del visto e concede visti turistici in modo mirato per aiutare attivamente i migranti (provenienti segnatamente dal Medio Oriente) desiderosi di raggiungere soprattutto la Germania a proseguire il loro viaggio verso lo spazio Schengen. Questi tre Stati hanno tutti invocato lo stato (parziale) d'emergenza e investono nell'infrastruttura fisica di frontiera, per esempio in muri e recinzioni. La situazione umanitaria al confine tra Polonia e Bielorussia è da ritenersi precaria, anche a causa dei limiti di accesso imposti alle organizzazioni e agli osservatori indipendenti. Nonostante la situazione tesa, il governo polacco ha avuto un ricorso limitato agli aiuti internazionali. Tanto l'UE quanto la Svizzera hanno severamente condannato la strumentalizzazione dei migranti per fini politici.

4 Regioni prioritarie della politica migratoria estera della Svizzera

Il 2021 è il primo anno della strategia di cooperazione internazionale 2021-2024, la quale correla maggiormente la politica migratoria e la CI. La messa in atto di questa correlazione strategica tocca il livello politico, quello geografico e quello tematico.

A livello politico, la questione migratoria viene inclusa sistematicamente nei dialoghi politici con i Paesi di provenienza. A livello geografico, viene integrata sistematicamente nei programmi di cooperazione regionali e nei programmi specifici per Paese.

La questione della migrazione è menzionata in tutti i nuovi programmi di cooperazione. Sul piano tematico, la Svizzera attua la correlazione orientando il contenuto dei progetti e distinguendo tra interventi a corto, medio e lungo termine.

A breve termine, la Svizzera contribuisce a proteggere gli sfollati e i profughi nei Paesi di prima accoglienza e di transito. In risposta alla pandemia di COVID-19, l'aiuto umanitario ha sostenuto per esempio i centri di accoglienza per migranti e profughi in Bosnia ed Erzegovina fornendo loro dispositivi di protezione.

A medio termine, la Svizzera si impegna per una migliore integrazione degli sfollati e dei migranti nei Paesi di prima accoglienza. La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), per esempio, struttura i suoi programmi educativi e di governance nel Mali in modo che vadano a beneficio non solo della popolazione locale ma anche degli sfollati interni. In questo modo crea prospettive per la popolazione locale e ad un tempo migliora l'integrazione di coloro che hanno dovuto fuggire dalla loro regione d'origine e hanno trovato rifugio in altre parti del Paese.

A lungo termine, la DSC, la Divisione Pace e diritti umani del DFAE e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) si adoperano per eliminare le cause profonde dei movimenti di fuga e della migrazione irregolare. Tra queste cause vi sono i conflitti, il cambiamento climatico, la povertà, un approvvigionamento di base carente, la mancanza di prospettive di reddito, il malgoverno e le violazioni dei diritti umani.

4.1 Afghanistan e Stati limitrofi

L'evoluzione della situazione in Afghanistan si ripercuote non solo sul piano politico, umanitario ed economico a livello regionale, ma anche sulla situazione migratoria. La popolazione afgana vive una situazione di acuta emergenza umanitaria. Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), nel 2021 si sono aggiunte al numero di sfollati interni altre 650 000 persone. L'Afghanistan ne conta in totale 5,5 milioni. Negli Stati limitrofi sono presenti - per la maggior parte già da numerosi anni o decenni - circa 2,2 milioni di profughi afgani e 3,5 milioni di migranti irregolari. In questi Stati non si sono sinora osservati importanti movimenti migratori nella scia della presa di potere da parte dei talebani. La comunità internazionale vuole contribuire a stabilizzare la situazione garantendo un aiuto umanitario coordinato sul posto. Tuttavia, la situazione è tesa e l'evoluzione futura è difficile da prevedere.

L'8 settembre 2021 il Consiglio federale ha stanziato un contributo supplementare di 33 milioni di franchi per l'aiuto umanitario in favore della popolazione nel bisogno - quasi il doppio dei mezzi stanziati finora. Di questi, 23 milioni sono stati approvati dal Parlamento nell'ambito di un credito aggiuntivo al preventivo 2021. L'aiuto è destinato in priorità assoluta alla protezione e all'assistenza degli sfollati in Afghanistan e nei Paesi limitrofi. Nell'ambito del programma di reinsediamento 2020-2021, la Svizzera ha accolto in particolare 78 profughi afgani vulnerabili provenienti dalla Turchia, in maggioranza donne e ragazze. Nel quadro di una vasta azione di evacuazione a seguito della chiusura temporanea dell'Ufficio di cooperazione svizzero sono inoltre state trasferite nel nostro Paese per via aerea complessivamente 387 persone. Nel 2021

la Svizzera ha rilasciato 37 visti umanitari a cittadini afgani. A fronte del forte numero di domande di visto, due collaboratori supplementari sono stati distaccati presso la rappresentanza svizzera a Islamabad e una collaboratrice presso la rappresentanza svizzera a Teheran. Inoltre, dal mese di settembre 2020, la Svizzera si impegna nella regione come membro del gruppo centrale della «Solutions Strategy for Afghan Refugees» (SSAR), che sostiene in particolare l'Iran e il Pakistan nel loro ruolo di Paesi di accoglienza. Nel mese di ottobre 2021, una delegazione della SEM si è recata in Pakistan e in Iran. I due Paesi hanno entrambi sottolineato la responsabilità congiunta della comunità internazionale per i profughi afgani, senza tuttavia formulare esigenze per quanto riguarda il reinsediamento. L'impegno supplementare della Svizzera, prestato soprattutto grazie ai mezzi flessibili della DSC, è apprezzato.

4.2 Medio Oriente

La crisi siriana, che dura ormai da un decennio, ha ulteriormente accentuato il fenomeno degli sfollati interni e i movimenti migratori e di fuga. In Siria 13 milioni di esseri umani (oltre il 70 % della popolazione), tra cui oltre 6 milioni di sfollati interni, dipendono dall'aiuto umanitario. Circa 5,6 milioni di Siriani sono fuggiti nei Paesi limitrofi. Nel breve periodo, per i profughi siriani le prospettive di un ritorno volontario, sicuro, duraturo e in condizioni dignitose rimangono deboli. Il bisogno di protezione sul posto è ancora molto forte. Dal 2011 la Svizzera ha messo a disposizione oltre 550 milioni di franchi per aiutare la popolazione toccata dalla crisi. Si tratta del più consistente impegno umanitario nella storia del nostro Paese. Nel gennaio 2022 il Consiglio federale ha pubblicato il rapporto «Rifugiati siriani. Rafforzamento della cooperazione europea» (in francese e tedesco), che illustra ampiamente la situazione dei rifugiati siriani e l'impegno della Svizzera.¹

Nonostante le restrizioni dovute alla pandemia, durante tutto il periodo in rassegna la Svizzera ha continuato ad adoperarsi con successo nel campo della gestione delle migrazioni e per migliorare le condizioni di vita dei profughi siriani in Giordania, Libano e Turchia. Inoltre, si è impegnata nella regione in particolare per migliorare le condizioni di chi migra per motivi di lavoro. Il nostro Paese ha sostenuto il Libano e la Turchia, due dei principali Paesi di accoglienza su scala mondiale, anche ammettendo in totale 562 profughi particolarmente vulnerabili, in prevalenza siriani - nel quadro del programma di reinsediamento 2020-2021.

In Libano si registra ancora una situazione politica e socioeconomica difficile, che si ripercuote sui profughi siriani sul posto e alimenta le tensioni tra le varie comunità (sia tra quelle interne libanesi sia tra le comunità di profughi). Di conseguenza, un numero sempre più grande di cittadini libanesi giovani e istruiti decide di emigrare.

Anche in Iraq la migrazione causa grandi difficoltà. L'instabilità della situazione e la precarietà delle condizioni di sicurezza che affliggono il Paese si riflettono sui movimenti migratori in atto nella regione. In Iraq vi sono attualmente 4,1 milioni di persone che dipendono dall'aiuto umanitario, tra cui 1,2 milioni di sfollati interni. Nel Nord

¹ www.parlament.ch/it > Attività parlamentare > Banca dati affari Parlamento > 17.3004

del Paese, nell'ambito del programma svizzero di cooperazione per il Medio Oriente attualmente in corso, la Svizzera promuove soluzioni durature («Durable Solutions») per gli sfollati interni e i reduci. Inoltre, è stato lanciato un progetto pilota nel campo della gestione delle migrazioni. Con queste attività il nostro Paese ha consistentemente ampliato il portafoglio del suo impegno in Iraq.

Nell'aprile 2021 il consigliere federale Ignazio Cassis si è recato in visita in Libano e in Iraq. I colloqui bilaterali nei due Paesi si sono focalizzati sulla situazione regionale sotto il profilo della sicurezza e della migrazione nonché sulla promozione di un dialogo inclusivo tra le comunità.

4.3 Balcani occidentali

Nei Paesi dei Balcani occidentali emerge la tendenza a un'emigrazione legale verso l'UE, soprattutto tra le giovani generazioni. Al tempo stesso, sin dal 2015, la regione è fortemente interessata da una migrazione irregolare di transito verso l'Europa centrale e occidentale. Nell'anno in rassegna la maggior parte dei migranti proveniva dall'Iraq, dall'Afghanistan, dal Bangladesh e dal Pakistan. Questi migranti vogliono soltanto attraversare i Paesi della regione, poiché sperano di riuscire a proseguire verso l'Europa occidentale. Di conseguenza, soltanto pochissimi di loro hanno presentato una domanda d'asilo e le autorità locali faticano a raggiungerli e a dare loro aiuto. In special modo la Serbia e la Bosnia ed Erzegovina hanno comunque compiuto notevoli sforzi per approntare strutture di accoglienza, condurre le procedure d'asilo e garantire protezione a queste persone.

La Svizzera conduce con la Bosnia e Erzegovina, la Serbia e il Kosovo una serie di partenariati migratori nel quadro del programma «Migrazione Balcani occidentali 2020-2023». In particolare, sostiene questi tre Paesi anche nello sviluppo di capacità nel campo della gestione delle migrazioni e persegue, adottando approcci inclusivi, un miglioramento delle condizioni di vita dei migranti e la loro protezione. A titolo complementare, il nostro Paese fornisce un sostegno sostanziale al miglioramento della governance e delle prospettive economiche e alla mitigazione dei problemi sociali nei Paesi dei Balcani occidentali.

In Bosnia ed Erzegovina la situazione dei migranti si è particolarmente aggravata dopo l'incendio che ha colpito il campo profughi di Lipa nell'inverno 2020/21. La direttrice della DSC Patricia Danzi ha visitato il campo di fortuna nel marzo 2021. La Svizzera sostiene la costruzione del nuovo campo in collaborazione con l'OIM e tramite il Ministero della sicurezza della Bosnia e Erzegovina. Nel mese di ottobre 2021 la consiglieria federale Karin Keller-Sutter si è recata in visita in Bosnia ed Erzegovina per una serie di colloqui bilaterali e ha elogiato gli sforzi compiuti dal Paese nell'affrontare le sfide della politica migratoria.

4.4 Africa del Nord

I movimenti migratori in Africa del Nord e al di fuori dei suoi confini sono spesso causati dalle difficili condizioni di vita, dalla repressione politica e da conflitti armati.

A inizio anno i consiglieri federali Ignazio Cassis e Karin Keller-Sutter si sono recati in Algeria per una serie di incontri a livello politico. Nei colloqui ufficiali si è parlato, oltre che della diversificazione delle relazioni bilaterali, anche della questione migratoria. In tale contesto la Svizzera e l'Algeria hanno gettato le basi per un rafforzamento della collaborazione in ambito di polizia, giustizia e migrazione. La cooperazione in materia di ritorno è ripesa sia con l'Algeria sia con il Marocco, dopo l'allentamento o la soppressione della chiusura delle frontiere e delle restrizioni di viaggio decise a causa della pandemia. Nel periodo in rassegna, la cooperazione con la Tunisia è stata portata avanti e nei prossimi tempi dovrà essere oggetto di particolare attenzione, nel contesto delle turbolenze politiche che affliggono il Paese.

Per la prima volta da oltre un decennio, la SEM ha inviato un suo rappresentante in Libia nella persona di un suo vicedirettore. Nel corso della visita sono stati instaurati importanti contatti con il governo di transizione e i progetti nel settore della migrazione sono stati sottoposti a una valutazione. Nonostante il cessate il fuoco, la situazione dei migranti irregolari e degli sfollati nel Paese rimane preoccupante. La SEM e il DFAE, insieme all'UE, hanno lanciato un progetto per il rafforzamento della governance nel settore della migrazione. Durante il viaggio di lavoro del consigliere federale Ignazio Cassis in Libia, svoltosi nel novembre 2021, si è discusso delle elezioni presidenziali previste per fine anno. È inoltre stato evocato il sostegno della Svizzera nel settore della migrazione. In quanto Paese di transito, la Libia deve fronteggiare grosse sfide legate alla migrazione. Inoltre, accogliendo nell'ambito del programma di reinsediamento 269 profughi particolarmente vulnerabili provenienti dall'Egitto, il nostro Paese ha fornito un contributo a un Paese di accoglienza importante nella regione dell'Africa del Nord.

Data la grande fragilità che affligge tuttora i Paesi nordafricani, la cooperazione svizzera allo sviluppo rimane impegnata nella regione. Nell'anno in rassegna la DSC e la SECO hanno lanciato i loro nuovi programmi nazionali 2021-2024 per la Tunisia e l'Egitto, che prevedono importanti attività correlate al fenomeno migratorio. Inoltre, la SECO continua il proprio impegno in Marocco, in particolare con un nuovo progetto occupazionale lanciato nel 2021 per il settore del turismo.

4.5 Africa centrale e occidentale

In Africa centrale e occidentale i movimenti migratori si concentrano all'interno della regione e si tratta perlopiù di migrazione regolare. Il perdurare della pandemia di COVID-19 e le conseguenti restrizioni economiche dovute ai confinamenti e all'instabilità minacciano le basi esistenziali della popolazione locale. Per gli Stati di provenienza delle persone che migrano per motivi di lavoro, le misure sanitarie di frontiera si sono rivelate particolarmente pesanti. Nonostante questo contesto difficile, nella prima estate del 2021 la Svizzera è riuscita a lanciare il suo programma regionale per il rafforzamento dell'impatto positivo della migrazione per motivi di lavoro e della migrazione regolare in Africa occidentale.

A causa della situazione politica piuttosto volatile e delle difficili condizioni di sicurezza in Stati come il Burkina Faso, il Camerun, il Mali, la Nigeria e la Repubblica di

Guinea (Guinea-Conakry), la regione è continuamente teatro di deportazioni e movimenti di fuga interni. La sola Nigeria conta circa 1,4 milioni di sfollati interni. Inoltre, la regione preoccupa per la scarsa sicurezza alimentare e per l'esplosiva crescita demografica. Questi sviluppi generano situazioni di emergenza umanitaria e implicano un potenziale migratorio che supera i confini del continente. Per rispondere a questa situazione, la Svizzera si impegna nel campo dell'aiuto umanitario e della promozione dello sviluppo e della pace. In passato ha concluso accordi con il Camerun, la Repubblica di Guinea e la Nigeria e ha rafforzato la cooperazione con le autorità migratorie. La DSC ha avviato progetti in Gambia e in Nigeria grazie ai mezzi flessibili stanziati nell'ambito della nuova strategia di cooperazione internazionale. Distaccando esperti sul posto, la Svizzera partecipa inoltre sin dal 2016 alla missione civile dell'UE EUCAP Sahel Mali per la riforma del settore della sicurezza civile.

Il 12 gennaio 2021 la Svizzera e il Gambia hanno siglato un accordo in materia di migrazione. I negoziati con Capo Verde per la conclusione di un accordo di riammissione e di facilitazione del rilascio di visti sono terminati nella primavera 2021 e si prevede che l'accordo sarà presto siglato. Si sono conclusi anche i negoziati con la Costa d'Avorio per la conclusione di un accordo di cooperazione in materia di migrazione e di un accordo di esenzione dall'obbligo del visto per i membri del corpo diplomatico. I pertinenti accordi sono stati firmati a Berna a fine novembre 2021. Nel settembre 2021 si è tenuto un primo ciclo di negoziati con la Guinea-Bissau in vista della conclusione di un accordo in materia di migrazione.

Nonostante la pandemia di COVID-19, nell'anno in rassegna le relazioni con gli Stati dell'Africa centrale e occidentale sono state coltivate ulteriormente. Nel febbraio 2021, per esempio, il consigliere federale Ignazio Cassis si è recato in Mali, in Senegal e in Gambia per una serie di colloqui con i rappresentanti dei governi nell'ambito dei quali si è discusso anche di cooperazione in materia di migrazione. Nell'ambito della visita della consigliera federale Karin Keller-Sutter ad Abuja, tenutasi nel marzo 2021, è stato celebrato il decimo anniversario del partenariato con la Nigeria in materia di migrazione.

4.6 Corno d'Africa

Nel Corno d'Africa, il numero di profughi (4 milioni) e di sfollati interni (7 milioni) ha registrato un ulteriore aumento. Le conseguenze a lungo termine della pandemia di COVID-19 in questa regione sono difficili da stimare, ma i movimenti migratori e di fuga sono stati fortemente influenzati da effetti a corto e medio termine, per esempio dalla chiusura delle frontiere. La vulnerabilità di alcune categorie di migranti si è accentuata e in molti luoghi l'accesso all'assistenza sanitaria è insufficiente.

Le tensioni regionali e i conflitti armati in Etiopia, e in particolare nel Tigray, hanno di nuovo innescato deportazioni e movimenti di fuga nella regione. L'approvvigionamento di base e le basi alimentari sono ancora molto labili. Sinora, però, non si intravedono movimenti di fuga significativi verso l'Europa.

Il programma di cooperazione della Svizzera per il Corno d'Africa 2018-2021 è terminato. Il programma successivo per il periodo 2022-2025 è attualmente in corso di

elaborazione. Nell'ambito del programma «Migration & Protection», la Svizzera persegue due obiettivi: anzitutto fornire ai profughi, agli sfollati interni, alle comunità di accoglienza, ai reduci e ai migranti servizi per la loro protezione, in secondo luogo rafforzare la coesione sociale, l'indipendenza e la (re)integrazione nelle comunità toccate dalle deportazioni. Parallelamente è iniziata l'elaborazione del nuovo programma di cooperazione per il Sudan 2022-2024. Il programma mira a rafforzare l'impegno della CI nel Paese, a proteggere la popolazione civile e a migliorare le basi esistenziali della popolazione. Il nostro Paese supporta inoltre soluzioni durature per le persone sfollate e promuove una governance efficace in materia di migrazione. Nell'ambito della consultazione politica svolta con il Sudan il 14 e il 15 giugno 2021 è stata portata avanti una serie di colloqui su questioni migratorie. Tuttavia, in seguito al colpo di stato militare del 25 ottobre 2021, il dialogo sulla migrazione è stato temporaneamente sospeso.

4.7 Altri Paesi e regioni prioritari

Sri Lanka

La cooperazione in materia di migrazione tra la Svizzera e lo Sri Lanka prosegue bene, considerate le sfide legate alla pandemia. Nel novembre 2021, in occasione di uno scambio bilaterale, i due Paesi hanno concordato di organizzare a inizio 2022 il prossimo incontro tra esperti per l'attuazione del partenariato in materia di migrazione. Nell'ambito di tale incontro saranno discusse le attività in corso e in programma - e in particolare il sostegno allargato della Svizzera nel campo della formazione, per il quale è previsto l'impiego dei mezzi flessibili - e saranno definiti congiuntamente i passi successivi.

Georgia

I negoziati tra la Svizzera e la Georgia per il MoU sul partenariato in materia di migrazione si sono conclusi nel mese di ottobre 2021. La firma è prevista nel corso del 2022. Si tratta del settimo partenariato in materia di migrazione concluso dalla Svizzera, e del primo con un Paese del Caucaso meridionale. Con il loro partenariato in materia di migrazione i due Paesi sottolineano la comune volontà di intensificare il loro impegno nel settore della migrazione.

5 Politica migratoria estera multilaterale della Svizzera

5.1 Processi globali

Nel giugno 2020 la Svizzera ha assunto per la prima volta, insieme all'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR) e all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), la presidenza annuale delle «Annual Tripartite Consultations on Resettlement» (ATCR). L'anno di presidenza era intitolato «Strengthening capacities to promote opportunities for refugees in unprecedented times». I Paesi di accoglienza, le organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative partecipanti si

sono occupati in modo particolare della questione di come avviare, mantenere o sviluppare programmi di reinsediamento e canali d'accesso complementari durante la pandemia di COVID-19. La presidenza è terminata il 28 luglio 2021 con i discorsi di chiusura della consigliera federale Karin Keller-Sutter e il passaggio delle consegne agli Stati Uniti.

Il 3 febbraio 2021 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente il Patto globale ONU sulla migrazione e ha stabilito che il Patto è in linea con gli interessi della Svizzera. Le Camere federali hanno sospeso l'esame dell'affare per attendere la conclusione dei lavori nel settore della *soft law*.

Nel mese di aprile 2021 la Svizzera e l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) hanno firmato un nuovo accordo sulla cooperazione allo sviluppo. L'accordo definisce le priorità della SECO e della DSC nel campo della cooperazione allo sviluppo, compresa la migrazione per motivi di lavoro, e assicurerà la coerenza della politica svizzera con i programmi dell'OIL.

L'OIM è un partner importante per la Svizzera nell'ambito dell'attuazione della politica migratoria estera. Il 15 settembre 2021 la consigliera federale Karin Keller-Sutter ha accolto a Berna il direttore generale dell'OIM António Vitorino per un colloquio politico.

Nel dicembre 2021 la Svizzera ha presieduto, insieme all'ACNUR, l'«High Level Officials Meeting» (HLOM) di Ginevra. In occasione di questo incontro ad alto livello sono stati analizzati i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi del «Global Refugees Compact» (GCR). L'evento è stato inaugurato dal consigliere federale Ignazio Cassis.

Il 29 settembre 2021 l'«High Level Panel on Internal Displacement» del Segretario generale delle Nazioni Unite ha presentato il proprio rapporto. La Svizzera ha sostenuto sul piano politico e finanziario le attività del Panel ed è riuscita a integrare con successo le sue priorità nei lavori di quest'ultimo.

5.2 Processi regionali

Nell'anno in rassegna la Svizzera ha partecipato produttivamente a diversi processi regionali. Nell'ambito del Processo di Rabat, la Svizzera è il Paese di riferimento per il settore Protezione e asilo. Nel luglio 2021 la Svizzera ha organizzato un primo incontro virtuale sul tema dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA). Nell'ottobre 2021 si è tenuta a Ginevra una tavola rotonda con il Ciad e un viaggio di studi sul tema dei rischi, dell'assistenza e delle soluzioni sostenibili.

Nell'ambito del Processo di Khartoum, la Svizzera ha organizzato insieme all'Etiopia un incontro sul tema delle soluzioni sostenibili nel settore del ritorno e della reintegrazione. Il Processo di Khartoum è volto a promuovere il dialogo nel settore della migrazione e la collaborazione tra i Paesi d'origine, di transito e di destinazione lungo la rotta migratoria dal Corno d'Africa all'Europa.

La Svizzera partecipa regolarmente agli incontri tematici del Processo di Budapest incentrati sulla cooperazione in materia di migrazione con i Paesi della Via della seta, ossia l'Afghanistan, il Pakistan, l'Iran, l'Iraq e il Bangladesh.

6 Prospettive per il 2022

Dalla fine di febbraio 2022, con la guerra in Ucraina, la situazione migratoria in Europa è radicalmente mutata. La priorità è ora quella di garantire protezione ai profughi ucraini. Se ciò porterà o meno a un aumento del numero di domande d'asilo dipenderà, oltre che da diversi fattori politici, anche dalla situazione umanitaria nei Paesi e nelle regioni interessati.

Per il 2022, la Svizzera prevede 16 500 (+/- 1500) nuove domande d'asilo. A fronte dei numerosi focolai di crisi e di conflitto nel Vicino e nel Medio Oriente nonché sul continente africano, il potenziale migratorio verso l'Europa rimane elevato. L'afflusso di richiedenti l'asilo verso la Svizzera dipenderà in larga misura dall'andamento della migrazione verso la Grecia, la Bulgaria e l'Italia meridionale nonché della migrazione secondaria lungo la rotta balcanica e dall'Italia. Il numero e la tempistica delle domande presentate potrebbero essere influenzati anche dalla pandemia di COVID-19 nella misura in cui anche nel 2022 è possibile che diversi Stati introducano nuove restrizioni della mobilità.

Nell'anno in rassegna si è già registrato un aumento del numero di domande d'asilo presentate in Svizzera da cittadini afgani. Tale aumento è riconducibile al proseguimento della migrazione di cittadini afgani che si trovavano già da tempo in Iran, in Turchia o in Grecia. Si presume che, qualora dovessero scatenarsi grandi movimenti di fuga dall'Afghanistan, finora non verificatisi, gran parte dei profughi potrebbe rimanere nella regione. L'Iran, il Pakistan e la Turchia hanno blindato ulteriormente i loro confini.

Nell'anno in rassegna l'UE ha adottato lo strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e i visti («Border Management and Visa Instrument», BMVI). Il Fondo contribuirà a migliorare la gestione delle frontiere degli Stati Schengen e a rafforzare la politica comune in materia di visti. Nel 2022 il Parlamento deciderà in merito alla partecipazione della Svizzera al Fondo.

La votazione sul recepimento del nuovo regolamento Frontex è prevista per il 15 maggio 2022. Un eventuale rifiuto avrebbe conseguenze di vasta portata per la cooperazione Schengen/Dublinko futura.

Il MoU con l'UE sul secondo contributo svizzero potrà essere firmato non appena saranno state ultimate le procedure di approvazione interne anche da parte dell'UE. Questo MoU funge da base materiale per i previsti accordi bilaterali di attuazione con gli Stati partner, che dovrebbero essere stipulati nel 2022.

Le priorità geografiche del programma di reinsediamento 2022-2023 deciso dal Consiglio federale saranno, come sinora, il Libano, l'Egitto e la Turchia. Nel quadro dell'ammissione dalla Turchia sarà posto un accento sui profughi afgani. Il Consiglio

federale continuerà al contempo a seguire attentamente gli sviluppi in Afghanistan. Al bisogno potrà procedere a una rivalutazione delle priorità.