

## Protezione dei rifugiati: un sistema comune per il futuro dell'Unione Europea

**Oltre 119mila le richieste di asilo presentate ai Paesi UE nei primi sei mesi del 2009. L'armonizzazione di leggi e procedure e il reinsediamento sono i cardini di una politica unitaria più efficace**

di Volker Türk

*Direttore della Protezione Internazionale UNHCR*

**L'Unione ha sviluppato un vero e proprio sistema regionale di asilo. Questo è stato ulteriormente rafforzato dal progetto di istituire un ufficio europeo di supporto**

Il semestre di presidenza svedese dell'Unione Europea appena concluso giunge in un momento cruciale per il futuro della protezione dei rifugiati nell'Unione Europea. Il "Programma di Stoccolma", adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009, determinerà il corso della legislazione e della politica dell'Unione Europea per quanto riguarda la protezione internazionale dei rifugiati dal 2010 al 2014. È quindi giunto il momento di analizzare ciò che è stato fatto finora, ma soprattutto di guardare in prospettiva, di affrontare i problemi ancora irrisolti per poter assicurare una efficace protezione internazionale alle persone a rischio e per determinare le priorità per un'azione futura.

L'Unione Europea è all'avanguardia nell'evoluzione della normativa sui rifugiati. Nel suo tentativo di armonizzare le leggi sull'asilo e le procedure dei vari stati membri, l'Unione ha sviluppato un vero e proprio sistema regionale di asilo. Questo è stato ulteriormente rafforzato dal progetto di istituire un Ufficio europeo di supporto per l'asilo, che l'UNHCR (agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati) sta appoggiando fortemente. Sono visibili anche i progressi fatti nel campo di un programma europeo comune per il reinsediamento, che conferirebbe all'Unione Europea un ruolo più importante come partner globale, oltre a rappresentare il riconoscimento del fatto che il reinsediamento è uno strumento chiave strategico nella ricerca di soluzioni durevoli ai problemi dei rifugiati.

### **UE e UNHCR: dati a confronto**

L'Unione Europea continua ad accogliere coloro che subiscono persecuzioni. Nella prima metà del 2009 sono state presentate nei Paesi membri 119.100 richieste di asilo. In Nord Europa la

**Verso un sistema europeo comune di asilo**

**Le cifre dell'impegno dell'UNHCR in questi anni. L'attenzione dei media attratta in prevalenza dagli sbarchi irregolari nel Mediterraneo, ma sono anche altre le vie percorse dai rifugiati**

Svezia continua a rappresentare la più importante meta per i richiedenti asilo, con 10.100 domande presentate nella prima metà del 2009. Ma è comunque di fondamentale importanza considerare queste stime in un'ottica più globale per poter inquadrare la giusta prospettiva. Fino alla fine del 2008 l'UNHCR si è occupata di 11 milioni e 400mila rifugiati e di circa 13 milioni e 700mila sfollati interni, in aggiunta a circa 12 milioni di apolidi. Confrontando i dati odierni sull'asilo nell'Unione Europea con quelli di dieci o quindici anni fa, si può notare come le cifre siano drammaticamente crollate – nel 1992 le richieste di asilo nell'Unione Europea, allora composta da 15 Paesi, erano state 700mila, mentre nel 2008 sono state 240mila in un'Unione che ormai comprende 27 Paesi.

Nonostante questo calo, i dibattiti pubblici sull'asilo, su un ipotetico uso strumentale delle procedure e sui cosiddetti migranti "illegali" sono sempre più accesi e con connotazioni fuorvianti. Ad esempio la situazione degli sbarchi irregolari nel Mediterraneo è spesso sotto i riflettori dei media. La terribile situazione di coloro che cercano di raggiungere i confini meridionali dell'Unione Europea, spesso dopo pericolosi viaggi in cui migliaia di persone in questi anni hanno perso la vita in mare, ha catturato l'attenzione dell'opinione pubblica molto più di altre situazioni ugualmente terribili di persone che cercano protezione nell'Unione Europea in circostanze meno drammatiche. Ciò che spesso ci sfugge è quel senso di obiettività sulla base del quale sarebbe possibile costruire un dibattito ragionevole.

In questo scenario cosa è stato ottenuto, quali sono i problemi irrisolti e cosa deve ancora essere fatto?

**Un quadro giuridico comune per l'UE**

Un importante risultato è stato lo sviluppo progressivo della legislazione internazionale nell'area di asilo. Negli ultimi due decenni, le leggi e le politiche internazionali per i rifugiati sono migliorate non attraverso strumenti giuridici vincolanti ("hard law", ovvero strumenti che producono norme di efficacia vincolante per i destinatari), ma grazie alla cosiddetta "soft law" (una serie di fenomeni di regolazione connotati dalla produzione di norme prive di efficacia vincolante diretta); ad esempio le conclusioni del Comitato esecutivo dell'UNHCR o l'Agenda per la protezione, che l'UNHCR ha sviluppato insieme agli Stati alcuni anni fa, e grazie anche ad accordi operativi, soprattutto nell'ambito dei rimpatri volontari.

Ma l'Unione Europea si è spinta anche oltre e ha creato un modello codificando un quadro giuridico comune sull'asilo applicabile a tutti gli Stati membri, nonostante le diverse tradizioni e i diversi sistemi

legali. Se non fosse per la particolare natura del processo legislativo dell'Unione Europea, ci troveremmo di fronte a una convenzione sull'asilo, una convenzione sulle procedure di asilo, una convenzione sulla protezione temporanea e una convenzione sulle condizioni di accoglienza. Nel creare questo quadro regionale di convenzioni, l'Unione Europea ha fondato il suo lavoro sulla solida base dei diritti universali umani e dei rifugiati. È significativo che le varie norme e direttive volte ad armonizzare le politiche e la pratica dell'asilo all'interno dell'Unione Europea prevedano esplicitamente un ruolo consultivo dell'UNHCR in riconoscimento della sua funzione di supervisione.

Tale processo di codificazione regionale ha un valore enorme nel rafforzamento degli standard che riguardano il trattamento dei rifugiati, fintanto che rimane in linea con il più ampio regime della loro protezione. In effetti si è notato, ad esempio, un miglioramento dovuto al riconoscimento degli agenti non statali quali agenti di persecuzione, della persecuzione basata sul genere e attraverso la codificazione di una forma di protezione sussidiaria – in quest'ultimo caso anche integrando i diritti umani internazionali con gli obblighi derivanti dalle leggi umanitarie internazionali. Anche il principio del maggior interesse del bambino è contemplato in questo quadro normativo.

In una prospettiva più globale, è stato accolto con favore il fatto che nell'Unione Europea la protezione temporanea si sia evoluta nel senso di un meccanismo teso a rispondere a situazioni di flussi su larga scala, benché questo sia vero più nella teoria che nella pratica. Questo provvedimento è stato preso come strumento d'emergenza per dare una risposta immediata a situazioni migratorie di massa generate da ragioni incontrovertibili, incluse o affini a quelle che rientrano nella definizione di rifugiato. La natura eccezionale del provvedimento risiede nel fatto che l'estensione così vasta del fenomeno migratorio rende impraticabile la determinazione dello status di rifugiato a livello individuale. L'Unione Europea ha chiarito che la protezione temporanea non sostituisce in alcun modo la Convenzione del 1951 né è avulsa dal suo contesto. La Convenzione mantiene quindi intatto il suo valore.

**L'Unione Europea ha chiarito che la protezione temporanea non sostituisce in alcun modo la Convenzione del 1951 né è avulsa dal suo contesto.**

### **Alcuni problemi da risolvere**

Permangono tuttavia importanti lacune e problemi da risolvere. Nei lunghi anni di dialogo con l'Unione Europea abbiamo condiviso le nostre osservazioni e preoccupazioni relative soprattutto alla "armonizzazione inversa", una tendenza che porta ad eccezioni e deroghe sempre maggiori rispetto agli standard stabiliti e a un troppo ampio spazio lasciato alla discrezionalità, che conduce a una grande variabilità nelle interpretazioni.

## Verso un sistema europeo comune di asilo

**Preoccupante la tendenza a garantire la protezione sussidiaria più che lo status di rifugiato. Il caso dei richiedenti asilo dell'Iraq centrale respinti da alcuni Stati UE**

Allo stesso modo la qualità dell'implementazione degli standard condivisi varia enormemente. Ad esempio, l'UNHCR ha notato con crescente allarme un tasso estremamente variabile del riconoscimento dello status che in alcuni Paesi si assesta a meno dell'1% mentre in altri supera il 50% per persone della stessa nazionalità. Tali divergenze si sono manifestate anche nel fatto che alcuni Stati membri dell'Unione hanno effettuato rimpatri forzati di richiedenti asilo iracheni nell'Iraq centrale, nonostante la situazione riguardante i diritti umani e la sicurezza in quell'area sia tutt'altro che risolta.

Un'altra causa di preoccupazione è la tendenza sempre maggiore a garantire la protezione sussidiaria piuttosto che lo status di rifugiato. Con questo comportamento gli Stati riconoscono la necessità di protezione internazionale, ma per tutta una serie di ragioni non vogliono riconoscere lo status di rifugiati ai richiedenti di determinate nazionalità. In alcuni casi questa prassi può essere giustificata, ma in molti altri non ha ragione di essere. Riguardo a questo aspetto è importante sottolineare la superiorità della Convenzione del 1951, il suo Protocollo del 1967 e il più ampio regime di protezione internazionale.



**La maggior parte degli Stati concorda con l'UNHCR sul fatto che la Convenzione e il Protocollo debbano applicarsi ai rifugiati vittime di guerre civili che hanno ragione di temere persecuzioni a causa della loro religione, della loro etnia o delle loro opinioni politiche**

### **I presupposti dello status di rifugiato: visioni diverse**

Siamo testimoni della sempre maggiore rilevanza che assumono i presupposti su cui si basa il riconoscimento dello status di rifugiato, ai sensi della Convenzione del 1951, quando si analizzano i frequenti conflitti interni odierni.

La maggior parte degli Stati concordano con l'UNHCR sul fatto che la Convenzione e il Protocollo debbano applicarsi ai rifugiati vittime di guerre civili che hanno ragione di temere persecuzioni a causa della loro religione, della loro etnia o dell'opinione politica che viene loro imputata. Dopo una lunga battaglia, ormai gli Stati membri dell'Unione Europea sono d'accordo anche che lo stato di persecuzione, nel significato previsto dalla Convenzione del 1951, non debba necessariamente derivare dallo Stato, ma che possa derivare anche da autorità *de facto*, da gruppi o anche da singoli individui, nelle situazioni in cui le autorità non abbiano la volontà o la possibilità pratica di dare alle persone in oggetto la necessaria protezione. Nonostante ciò, in alcuni Paesi si ritiene che la definizione di rifugiato debba essere corroborata da una minaccia di persecuzione da parte delle autorità dello Stato o dal loro esplicito rifiuto di dare protezione a tali individui. Inoltre alcuni Stati sostengono che le persone in fuga da conflitti armati non possano rientrare nella categoria di rifugiati in base alla Convenzione del 1951, a meno che non sia riconosciuto che potrebbero ricevere, sul piano personale, un trattamento diverso da quello riservato a tutti gli altri membri della loro comunità.

Il risultato di queste prese di posizione è che, in nome della Convenzione, in alcuni Stati membri dell'Unione è stato rifiutato lo status di rifugiati a persone in fuga a causa di persecuzioni etniche o religiose perpetrate da autorità *de facto* che controllano parte del loro Paese d'origine nel bel mezzo di una guerra civile e che non hanno la possibilità di trovare rifugio in nessun luogo del loro Paese. Comunque, una volta ammessi, ottengono quasi sempre l'autorizzazione a rimanere nell'ambito della protezione sussidiaria. In altri Stati i "rifugiati di guerra", in circostanze identiche, vengono frequentemente riconosciuti come rifugiati in base alla Convenzione del 1951.

I redattori della Convenzione del 1951 erano degli utopisti. Per loro la definizione di rifugiato basata su un fondato timore di persecuzione doveva bastare a comprendere tutti coloro che

**Verso un sistema europeo comune di asilo**

**Per rispondere alle sue reali finalità la definizione di rifugiato va sempre interpretata come inclusiva e non restrittiva**

**Il futuro risiede nel potenziare strutture e strumenti sovranazionali che garantiscano un'equa distribuzione di oneri e responsabilità all'interno dell'Unione Europea**

hanno bisogno di protezione internazionale a causa di una frattura con il loro Paese d'origine. La definizione doveva servire a distinguere le persone che non potevano tornare in sicurezza nel loro Paese o che non potevano ricevere da parte delle autorità l'adeguata protezione a causa della situazione politica interna - i rifugiati - da altre persone che non avevano necessità di protezione internazionale. Non c'era alcuna intenzione di selezionare una classe di rifugiati più meritevole di protezione rispetto a un'altra. L'ampia definizione adottata era intesa a comprendere tutti i rifugiati.

L'UNHCR ha sempre interpretato la definizione di "rifugiato" come inclusiva, e non restrittiva, in accordo con l'obiettivo fondamentale di dare protezione internazionale a tutti coloro che ne hanno bisogno. Il presupposto sopradescritto è importante quando si discute di persone che hanno necessità di protezione internazionale, inclusi i beneficiari di protezione sussidiaria. Ed è proprio sulla base di queste premesse che noi dell'UNHCR vediamo le nostre responsabilità globali, compreso il nostro ruolo di supervisione, che per inciso non si limita alla Convenzione del 1951 e al Protocollo del 1967, ma riguarda tutte le convenzioni per la protezione di rifugiati, inclusi, innegabilmente, gli strumenti di asilo dell'Unione Europea.

**Il futuro: un'Autorità di asilo per l'UE**

Cosa ci riserva il futuro? Se avessimo una sfera di cristallo, cosa vedremmo fra dieci, quindici anni? Questo invito a immaginare uno scenario futuro deve indurre a riflettere, anche fuori dagli schemi. Sono i tre punti su cui gettare le fondamenta per il futuro.

Primo punto. Il futuro risiede nel potenziare strutture e strumenti sovranazionali che garantiscano un'equa distribuzione di oneri e responsabilità all'interno dell'Unione Europea. Infatti, affinché il sistema di asilo a livello europeo sia davvero efficace, i Paesi dovranno necessariamente rinunciare ad alcuni aspetti della loro sovranità nazionale. Questo significherebbe creare un'Autorità di asilo europea che dovrebbe agire in tutto il territorio dell'Unione. Significherebbe dare vita a una Corte d'appello europea che dovrebbe essere un organo indipendente di seconda istanza. Significherebbe avere una legge europea sull'asilo atta a regolamentare le questioni sostanziali, procedurali e gli standard di trattamento e che sarebbe la premessa per riconoscere la necessità di protezione di un'unica categoria di persone - i rifugiati - attraverso la ridefinizione in un termine unico di ciò che ora appare frammentato in due o più definizioni. Significherebbe un'equa divisione di oneri e responsabilità nell'Unione Europea, come già adesso avviene all'interno di alcuni Stati per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

**Il cammino fatto finora dimostra quanto le questioni legate all'asilo e alle migrazioni richiedano una risposta di vera cooperazione regionale**

Un sistema siffatto risolverebbe molti problemi. Ad esempio potrebbe alleggerire il peso che grava su alcuni sistemi di asilo, in particolare nelle zone di confine dell'Unione Europea. Aiuterebbe ad affrontare i movimenti irregolari all'interno dell'UE limitandone la portata. Inoltre risolverebbe le divergenze che esistono nelle varie prassi attualmente applicate e che sono accompagnate da molti problemi dettati da un'inadeguata cooperazione regionale, da problemi di protezione e da situazioni simili a quella di Sangatte/Calais.

Questi aspetti sono ovviamente lasciati alla sensibilità dei singoli governi, almeno per ora. Ma se guardiamo tutto ciò che è stato fatto dalla metà degli anni '80 a oggi, dagli elementi legali contenuti nel terzo pilastro del Trattato di Maastricht, agli articoli 61-63 del Trattato di Amsterdam, al Trattato di Lisbona, fino all'impegno politico assunto con le pietre miliari di Tampere, il Programma dell'Aia e adesso Stoccolma, ci accorgiamo che c'è stato un incremento impressionante nella cooperazione, nell'armonizzazione e da ultimo nella comprensione che le questioni legate all'asilo e alle migrazioni richiedono una risposta di vera cooperazione regionale.

### **Rivedere Dublino II**

Nel 2003 l'UNHCR ha fatto un paio di proposte. Allora le chiamammo "EU Prong Paper", e alcune delle idee che furono avanzate allora meritano di essere rivalutate. Nel contesto odierno potrebbero essere utili, o almeno potrebbero contribuire ad aprire la strada alla visione che vi ho appena descritto. Affinché l'Unione Europea resti fedele ai suoi principi fondanti, non c'è dubbio che il futuro dovrebbe partire da un riesame di "Dublino II" - il regolamento che stabilisce le norme per l'individuazione dello Stato membro responsabile dell'esame di una domanda d'asilo - e dalla ricerca di un meccanismo che vada oltre una distribuzione delle responsabilità basata essenzialmente su confini geografici.

La situazione di Malta è un buon esempio della complessità della questione. Ci è voluto troppo tempo perché si avviasse un progetto europeo di trasferimento dei rifugiati allo scopo di suddividere gli oneri fra i vari Stati membri dell'Unione Europea.

Sembra assurdo che gli Stati Uniti debbano prendersi carico del reinsediamento dei rifugiati, come stanno facendo adesso per aiutare Malta, quando l'Unione Europea conta 27 Stati membri e una popolazione di 400 milioni di persone.

Ma perché non andare oltre? Perché non pensare a degli schemi di condivisione delle responsabilità all'interno dell'Unione Europea mettendo insieme le risorse per provvedere all'accoglienza, alla procedura e alle soluzioni per richiedenti asilo e rifugiati. Si esaminerebbero le richieste di alcune categorie di richiedenti

**È il momento di aggiornare "Dublino II", il regolamento che fissa le norme per individuare lo Stato membro responsabile dell'esame della domanda di asilo**

## Verso un sistema europeo comune di asilo

**Un passo importante è il progetto di allargare la giurisdizione della Corte europea di Giustizia che abiliterebbe le corti nazionali ai vari livelli nei diversi Stati a rimettere i casi alla Corte europea**

asilo in centri di accoglienza europei. Coloro a cui fosse riconosciuta la necessità di protezione internazionale in questa fase sarebbero poi trasferiti negli Stati membri dell'Unione in base ai criteri concordati di condivisione degli oneri e di protezione, mentre coloro che non fossero ritenuti bisognosi di protezione internazionale sarebbero rapidamente rimandati nei rispettivi Paesi d'origine con operazioni congiunte di tutta l'Unione Europea. Questi accordi potrebbero essere stabiliti in modo graduale per poi sfociare in un vero e proprio sistema sovranazionale.

Gli Stati membri sono pronti a procedere in questa direzione?

### Le opportunità offerte dal Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona e il Programma di Stoccolma sembrano aprire degli spiragli in questo senso. Abbiamo accolto con favore il Trattato di Lisbona che stabilisce uno "status di rifugiato uniforme", uno "status di protezione sussidiaria uniforme" e anche una "procedura comune" per tutta l'Unione Europea.

Un altro passo importante è stato il progetto di allargare la giurisdizione della Corte europea di giustizia che abiliterebbe le corti nazionali ai vari livelli nei diversi Stati a rimettere i casi alla Corte europea. La Corte europea ha già cominciato ad esaminare alcuni casi di richieste di asilo e aspettiamo con impazienza le sentenze che diventeranno parte degli *acquis* relativi alla Convenzione del 1951. A differenza di quanto accade in altre corti supreme, secondo il regolamento della Corte europea di giustizia l'UNHCR non può intervenire come terza parte, ma nonostante ciò speriamo di poter contribuire allo sviluppo della giurisprudenza della Corte. Ci rallegriamo del fatto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea - compresi gli articoli 18 (diritto all'asilo) e 19 (principio di *non-refoulement*) - avrà effetto legalmente vincolante. E abbiamo altresì appreso con favore dell'esigenza per l'Unione Europea di accedere alla Convenzione europea per i diritti umani.

Il Programma di Stoccolma punta nella stessa positiva direzione. Va sottolineato in modo particolare l'obiettivo dichiarato di arrivare all'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione del 1951 e al Protocollo del 1967. Prima che questa visione si realizzi sul piano pratico, ci sarà ancora molto da fare per migliorare la qualità delle procedure di asilo e di protezione. Una migliore qualità delle procedure di prima istanza non solo sarebbe giusta, ma alleggerirebbe le istanze in appello e le complesse procedure dei tribunali.

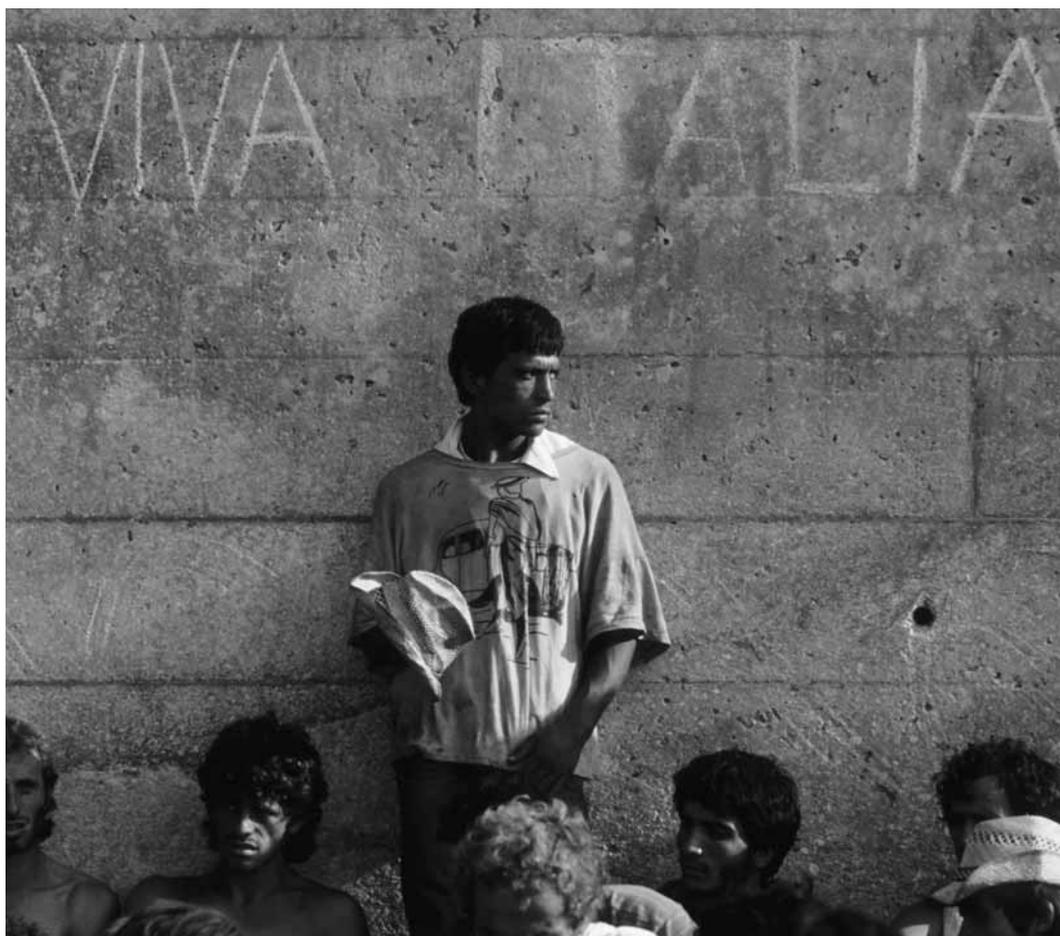
L'UNHCR depone forti aspettative in una stretta collaborazione con l'Ufficio europeo di supporto all'asilo (EASO). Il Programma di Stoccolma prevede che all'EASO venga dato mandato di

**Il futuro risiede nell'assicurare procedure di ingresso e di frontiera che rispettino la necessità di protezione**

promuovere lo scambio di buone prassi tra gli Stati, di raccogliere informazioni e di monitorare la qualità delle procedure di asilo. L'UNHCR è chiaramente assai favorevole a collaborare con questo nuovo ufficio.

#### **La questione delle procedure di ingresso e di frontiera**

Secondo punto. Il futuro risiede nell'assicurare procedure di ingresso e di frontiera che rispettino la necessità di protezione. La questione dell'accesso è stata portata al centro dell'attenzione a causa della prassi italiana di rimandare in Libia le persone intercettate nel Mediterraneo. Benché le questioni legate alla protezione marittima siano complesse, c'è molta preoccupazione che tale pratica possa mettere a rischio persone di competenza dell'UNHCR e allontanare l'Italia dagli standard consolidati di protezione sia a livello globale che dell'Unione Europea.



**Verso un sistema europeo comune di asilo**

**Il difficile confine tra il legittimo controllo delle migrazioni irregolari da parte dei singoli Stati e il rispetto delle garanzie necessarie per tutelare i rifugiati in cerca di asilo**

Ma la questione non finisce qui. Le pratiche di asilo della Grecia sono altrettanto preoccupanti, come anche le procedure di controllo alla frontiera al confine orientale dell'Unione Europea. Inoltre c'è l'annosa questione delle condizioni di accoglienza e di detenzione dei richiedenti asilo in alcuni aeroporti dell'Unione Europea, evidenziati da un recente nuovo rapporto di *Human Rights Watch*.

Naturalmente gli Stati hanno un legittimo interesse nel controllo delle migrazioni irregolari. Tuttavia, come possiamo essere certi che nelle misure che i vari Stati prendono o hanno intenzione di prendere nell'ambito della libertà di movimento vengano applicate adeguate garanzie? Nel rendere ai rifugiati e ai richiedenti asilo praticamente impossibile raggiungere i Paesi d'asilo o usufruire del ricongiungimento familiare attraverso mezzi legali, si fa sì che questi vengano additati come persone che cercano di aggirare la legge. Questa circostanza ha anche alimentato un terreno fertile per scafisti e trafficanti. Non esiste una soluzione facile. Il nostro contributo a questo dibattito è racchiuso nel piano in 10 punti dell'UNHCR che potrebbe dare un'ispirazione ulteriore nel contesto dell'UE.

Un altro aspetto è una migliore comprensione del più ampio contesto migratorio, in particolare delle ragioni che sottendono i movimenti migratori. Le procedure di asilo sono rafforzate dall'alleggerimento della pressione migratoria e dalla sua deviazione verso giuste soluzioni. Come esempio basta vedere il lavoro che attualmente stanno svolgendo l'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) e l'UNHCR sulle "procedure operative standard" per le persone oggetto di traffico, nel tentativo di dare un utile contributo. Mi auguro anche di vedere in futuro una maggiore collaborazione tra l'UNHCR e FRONTEX (l'Agenzia europea per la cooperazione sulle frontiere esterne dell'UE), non solo per la formazione, ma anche attraverso un incremento della cooperazione dal punto di vista operativo, anche in mare.

**Migliorare la protezione**

Terzo punto. Il futuro risiede nel migliorare la protezione e trovare soluzioni nelle regioni di origine. L'importanza di condividere le responsabilità con Stati esterni all'Unione Europea - che spesso hanno una capacità molto minore e un numero di rifugiati enormemente più grande di quelli che si trovano nell'UE - deve essere sempre portata all'attenzione. Per la prima volta nella sua storia l'UNHCR ha presentato un budget - approvato in ottobre dal suo Comitato esecutivo - basato su una valutazione esaustiva delle necessità dei rifugiati e delle altre persone di sua competenza in tutto il mondo. Nel passato il nostro budget era basato sulle

**Nell'esperienza dell'UNHCR i rifugiati spesso si spostano perché i loro bisogni primari di sopravvivenza, protezione e assistenza, tra cui anche il diritto all'istruzione e alla sanità di base, non vengono soddisfatti**

risorse disponibili e non sulle necessità. Questa programmazione accurata e questo lavoro di budget hanno portato a evidenziare le inadeguatezze e i bisogni reali, compresi gli investimenti finanziari e materiali per permettere ai Paesi ospitanti di soddisfare queste necessità.

Nell'esperienza dell'UNHCR i rifugiati spesso si spostano perché i loro bisogni primari di sopravvivenza, protezione e assistenza, tra cui anche il diritto all'istruzione e alla sanità di base, non vengono soddisfatti. Se non sono autorizzati o non vengono dati loro i mezzi necessari a diventare autosufficienti, si spostano. Molte delle misure proposte e programmate in risposta alle necessità accertate potranno in qualche modo risolvere le ragioni alla base dei continui movimenti dei rifugiati. Con un tale budget si potrebbe rafforzare la capacità di protezione dei Paesi che ospitano i rifugiati nelle aree d'origine. Ovviamente resta da vedere quanta parte di questo budget sarà effettivamente finanziata.

Un altro aspetto importante è la questione dei rifugiati in situazioni protrate. Questo argomento è stato al centro del discorso dell'Alto Commissario sulle situazioni protrate nel dicembre 2008 e ha portato a un'azione concreta in diversi casi (ad esempio Tanzania e Nepal). Allo stesso tempo è importante sottolineare che è necessaria la volontà politica per affrontare e risolvere le cause dei movimenti forzati della popolazione. L'Unione Europea ha lavorato molto sulla dimensione esterna per dare risposta ai movimenti forzati di popolazione nel corso degli anni. Lo schema di reinsediamento dell'UE, ad esempio, costituisce un contributo importante e con un elevato potenziale in questo campo. Credo che si lavorerà molto sul fronte esterno in futuro.

La prossima fase della costruzione di un sistema europeo comune di asilo si presenta con la prospettiva di migliorare il regime globale di protezione dei rifugiati pur continuando a beneficiare del suo orientamento di base e dei suoi profondi valori umani.