

L'azione dell'OIM e la recente Strategia istituzionale su migrazione, ambiente e cambiamento climatico: obiettivi, priorità e futura attuazione*

Annalisa Geraci

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Teramo

1. Migrazione e cambiamento climatico: il cammino dell'OIM. – Negli ultimi decenni è cresciuta l'attenzione sulla mobilità umana connessa al cambiamento climatico, alle catastrofi naturali e ai disastri ambientali. La deforestazione, la desertificazione, l'innalzamento del livello del mare, così come le catastrofi naturali, sono fenomeni (a rapida o lenta insorgenza) che incidono sui territori e sulle popolazioni ivi stanziate. Soprattutto nei processi climatici a lenta insorgenza emergerebbero diverse criticità. Ad esempio, l'innalzamento del livello del mare porterebbe, in alcune aree del Pianeta, alla contaminazione di terreni agricoli, riducendo così le risorse alimentari e le potenzialità di sviluppo economico e sociale di quei territori. Attraverso un circolo vizioso, si potrebbero generare ulteriori effetti con lo scoppio di conflitti per l'accaparramento delle scarse risorse disponibili. Gli eventi e i processi connessi al cambiamento climatico stanno comportando ora, e determineranno nel prossimo futuro, un incremento su larga scala della mobilità umana con [stime](#) che oscillano fra i duecento milioni e il miliardo di migranti entro il 2050.

La necessità di affrontare sfide cruciali, come migrazione e cambiamento climatico, unita a quella di promuovere risposte coordinate, hanno portato l'Organizzazione per la migrazione (OIM) a sviluppare l'[Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030](#). Questa Strategia, delineata mediante processo consultivo interno ed esterno all'Organizzazione, individua principi e obiettivi chiave per affrontare le sfide richiamate. Tuttavia, questo approccio per l'Organizzazione non rappresenta una novità assoluta: l'attenzione posta dall'OIM su migrazione e cambiamento climatico risale ai primi anni del 2000. Nel 2007 gli Stati parte dell'OIM chiedono di essere aggiornati ed informati degli aspetti riguardanti il cambiamento climatico, i disastri ambientali e le catastrofi naturali. Nel 2010, con l'adozione del [Cancún Adaptation Framework](#) da parte della COP16, si rende più stringente la necessità di considerare la mobilità umana connessa al cambiamento climatico. Da qui, infatti, l'OIM inizia a concentrare parte delle sue attività sull'impatto che tale fenomeno ha sui flussi migratori globali. Altra tappa importante è la formalizzazione, nel 2015, dell'impegno dell'OIM su tali tematiche con la creazione di un'unità ad esse completamente dedicata: la Divisione "Migrazione, Ambiente e Cambiamento Climatico (MECC)".

Nel 2016, l'OIM rafforza ulteriormente il proprio ruolo di *leader* nell'ambito della migrazione internazionale: in primo luogo, acquisendo lo *status* di "organizzazione collegata" alle Nazioni Unite con l'[Accordo di collegamento](#); in secondo luogo, gestendo

* Il presente lavoro si inserisce anche nelle attività dell'Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Teramo su "Cooperazione internazionale in materia di flussi migratori tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti delle persone" nell'ambito del PRIN 20174EH2MR su "Migrazioni internazionali, Stato, sovranità, diritti umani: questioni giuridiche aperte".

i processi di preparazione e negoziazione del *Global Compact on Migration* come stabilito nella [Dichiarazione di New York sui rifugiati e migranti](#).

Nell'ambito della migrazione internazionale, il rilievo acquisito dall'OIM porta la stessa ad individuare una serie di Piani strategici settoriali a sostegno dell'attuazione della [IOM Strategic Vision 2019-2023](#), fra i quali la Strategia istituzionale su migrazione, ambiente e cambiamento climatico che sarà oggetto di analisi nel prossimo paragrafo.

2. L'Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030: principi, priorità e futura attuazione. – Il documento strategico apre inizialmente con il riconoscimento da parte dell'Organizzazione della stretta relazione che lega la migrazione al cambiamento climatico, al degrado ambientale e ai disastri naturali. La recente Strategia istituzionale dell'OIM nasce, infatti, con l'obiettivo di rafforzare le capacità dell'Organizzazione in relazione allo sviluppo e all'attuazione di un approccio che affronti in maniera idonea la relazione sopra richiamata.

La parte introduttiva del documento in esame sottolinea che «*People are already moving because of the adverse effects of climate change, [...] and will increasingly continue to do so*». Per queste ragioni, l'Organizzazione ritiene essenziale promuovere una Strategia pluriennale al fine di sostenere gli Stati e gli altri *stakeholder* nello sviluppo di politiche e azioni più consapevoli delle vulnerabilità dei migranti "climatici". Nel documento segue il richiamo ad una serie di impegni già assunti a livello internazionale per confermare la piena aderenza e coerenza della Strategia rispetto ai primi, fra questi si rammentano: la "2030 Agenda for Sustainable Development", il "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030)", e il "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration" del 2018.

Nella parte centrale del documento in esame si identificano i principi, gli obiettivi, e le aree prioritarie di intervento che rappresentano gli elementi costitutivi della Strategia dell'OIM. Per quanto riguarda i principi, l'Organizzazione ne indica sei per affrontare le sfide della migrazione e del cambiamento climatico. Il primo, di promuovere una Strategia basata sul rispetto dei diritti umani. L'OIM rammenta agli Stati che hanno il dovere di rispettare e proteggere gli individui posti sotto la loro giurisdizione. Il secondo, di favorire un approccio innovativo, intendendo con tale aggettivo la necessità di comprendere, nella *governance* della migrazione, le criticità connesse al cambiamento climatico e ai disastri ambientali. Il terzo, di abbracciare la prospettiva di genere nello sviluppo delle attività e dei programmi futuri. Questo permetterebbe, secondo l'OIM, di promuovere risposte adeguate ai differenti bisogni e vulnerabilità. Il quarto, di sostenere un approccio inclusivo dei migranti. L'integrazione degli stessi produrrebbe effetti positivi per loro e per le stesse comunità ospitanti, tant'è che nel documento l'OIM ribadisce che: «*migrants, diasporas, sending and receiving communities are essential actors who can help address current and future sustainable development challenges and calls for a whole-of-society approach*». Il quinto principio indica la necessità di un approccio che sostenga il [diritto degli individui di vivere dignitosamente](#), promuovendo la protezione fisica, economica e sociale dei migranti. Il sesto, ed ultimo principio,

incoraggia ad una maggiore coerenza delle politiche e dei partenariati presenti e futuri. L'OIM ritiene, infatti, indispensabile includere la migrazione nelle iniziative connesse al cambiamento climatico, e viceversa, in virtù della trasversalità degli ambiti.

Per quanto riguarda gli obiettivi della Strategia, l'OIM ne identifica tre: a) sviluppare soluzioni per favorire una migrazione “ordinata e regolare” nel contesto del cambiamento climatico (“*for people to move*”); b) proteggere e assistere i migranti e gli sfollati “ambientali” che hanno già intrapreso la migrazione (“*for people on the move*”); c) sviluppare soluzioni per coloro che rimangono nei territori coinvolti dai disastri ambientali o dalle catastrofi naturali, promuovendo azioni resilienti (“*for people to stay*”).

Successivamente, nel documento vengono identificate quattro aree prioritarie di intervento che, come conferma l'Organizzazione, faciliterebbero il raggiungimento dei tre obiettivi precedentemente indicati. La prima area prioritaria, definita “*IOM migration policy role*”, enfatizza il ruolo dell'Organizzazione nelle politiche migratorie. Compito dell'OIM, come si evince dalla Strategia, è quello di sostenere gli Stati parte, e gli altri attori coinvolti, nello sviluppo di politiche e programmi che integrino nella *governance* della mobilità umana le questioni riguardanti il cambiamento climatico, il degrado ambientale e i disastri naturali. L'OIM richiama, inoltre, gli impegni politici che la maggior parte degli Stati hanno assunto con l'adozione del *Global Compact for Migration*, ricordando che nello stesso vi sono obiettivi che coniugano la dimensione della migrazione e del cambiamento climatico. Per tale motivo, l'OIM ribadisce il proprio supporto tecnico per favorire l'attuazione degli impegni del Patto globale. Sempre nella prima area prioritaria, è interessante l'indicazione del sostegno offerto dall'Organizzazione agli Stati che vogliono rivedere le normative nazionali esistenti in materia di migrazione, favorendo l'inclusione dei fattori ambientali perché produttivi di vulnerabilità e impatti specifici. Questo sostegno, da parte dell'OIM, guarda anche alla prospettiva regionale, suggerendo l'elaborazione di «*new regional frameworks that specifically seek to address the migration, environment and climate change*».

Con la seconda area prioritaria – “*IOM operational role*” – l'Organizzazione si propone come “attore operativo” pronto a supportare gli Stati nel rispondere alle attuali sfide della migrazione e del cambiamento climatico. Fattivamente non vengono indicate attività specifiche, quel che l'Organizzazione rimarca è la propria disponibilità nel sostenere gli Stati e gli altri attori nell'attuazione di strumenti già presenti: dalla “*Nansen Initiative Protection Agenda*”, al “*UN Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience*”, sino al “*Global Compact on Migration*”. Apprezzabile è, tuttavia, lo sforzo di comprensione dell'impatto dei processi climatici a lenta insorgenza. In questo caso l'Organizzazione mira a studiare i modelli di migrazione connessi ai cambiamenti climatici per individuare azioni innovative e percorsi di mobilità sicura e regolare.

Lo sviluppo della terza area prioritaria – “*IOM knowledge provider role*” – permette all'OIM di dedicare parte dei suoi sforzi e delle proprie attività alla promozione della conoscenza. La produzione, l'analisi e la diffusione di dati, come lo sviluppo di pubblicazioni su migrazione, cambiamento climatico, disastri ambientali e catastrofi naturali, favorirebbero la produzione di iniziative politiche e giuridiche più consapevoli e, quindi, potenzialmente più efficaci. Il ruolo acquisito nel 2016 di “organizzazione

collegata” alle Nazioni Unite pone l’OIM a livello internazionale quale interlocutore autorevole nell’ambito della mobilità umana. Per tale ragione, secondo l’Organizzazione risulta determinante prevedere all’interno della Strategia un’area dedicata all’ampliamento della conoscenza e alla diffusione della stessa fra i decisori politici. Di seguito alcune delle azioni inserite nella terza area prioritaria: a) promuovere ricerche e analisi relative ad ambiti poco esplorati e ad aree “climaticamente” più vulnerabili come i piccoli Stati Insulari in via di sviluppo (SIDS); b) colmare le lacune su “migrazione e fenomeni climatici a lenta insorgenza”; c) approfondire l’interazione tra cambiamento climatico, degrado ambientale, disastri, sicurezza e conflitti. Ampliare le conoscenze su tali aspetti, infatti, porterebbe alla valutazione di politiche “su misura” per mitigare gli effetti potenzialmente più dannosi; d) migliorare le risposte umanitarie connesse al degrado ambientale e alle lente trasformazioni climatiche per offrire alle comunità colpite strumenti efficaci e duraturi.

Con la quarta ed ultima area prioritaria, definita “IOM *convening role*”, l’Organizzazione riafferma la propria capacità di fornire supporto tecnico e operativo nelle iniziative e nei *forum* di alto livello sia a livello regionale che internazionale. L’OIM continua, inoltre, elencando le occasioni nelle quali la sua presenza ha favorito un ampio dibattito e la conclusione di accordi politici in materia di migrazione e cambiamento climatico, vantando il proprio ruolo “unificatore” e “catalizzatore” delle tematiche richiamate. Le attività prioritarie individuate per la quarta area riguardano: il rafforzamento del supporto dell’OIM nei processi e nei negoziati promossi a livello globale. Fra questi, la Strategia menziona le azioni nell’ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), della *task force UNFCCC* sullo sfollamento, del *Forum* internazionale per la revisione del *Global Compact on Migration*, e diverse altre iniziative. Ulteriori attività richiamate attengono alla capacità dell’OIM di concentrare e accrescere, ai vari livelli di governo, le risposte alla mobilità umana e al cambiamento climatico.

3. Considerazioni finali. – L’ultima parte della Strategia è dedicata alla fase di attuazione, porzione che in verità si dimostra essere assai scarna perché è la stessa OIM ad indicare che a tale Strategia seguirà lo sviluppo di una “seconda fase”. Quest’ultima comprenderà la predisposizione di un Piano con programmi, raccolta fondi e partenariati (già esistenti o da promuovere). Il documento dovrebbe, quindi, indicare dettagliatamente in che modo le aree prioritarie si tradurranno in azioni per il raggiungimento dei tre obiettivi cardine della Strategia.

Tuttavia, se da un lato, non è ancora analizzabile l’operato dell’Organizzazione in merito all’attuazione della Strategia, dall’altro, è possibile avanzare alcune considerazioni sul documento esaminato. In primo luogo, colpisce la ridondanza della necessità di comprendere “la crisi climatica” nella gestione della mobilità umana, e dell’importanza di affrontare assieme le due sfide. Questo continuo richiamo, senza fornire però delle indicazioni e degli strumenti puntali, sembrerebbe in parte coprire la mancanza di una progettualità concreta. In effetti, se ci si pongono alcune domande nella lettura della Strategia si scopre che queste non hanno delle chiare risposte: come anticipare gli

spostamenti connessi al cambiamento climatico e ai disastri ambientali? In che modo, e con quali strumenti, si affronteranno i fenomeni climatici a lenta insorgenza? Le risposte a tali quesiti rimangono in parte “sospese” all’interno del documento.

Apprezzabile, invece, è il richiamo al rispetto dei diritti umani e dei migranti, elementi non scontati se si guarda alla nota questione sollevata in [dottrina](#) sulla mancanza di riferimenti degli stessi nella Costituzione dell’OIM. Ciò nonostante, la comprensione da parte dell’Organizzazione della necessità di proteggere e rispettare i diritti dei migranti viene stemperata quando ribadisce che: «*States have the duty to respect, protect and fulfill the rights of all individuals under their jurisdiction*». Questa volontà di chiarire la responsabilità potrebbe, tuttavia, mal conciliarsi con la presenza capillare e il contributo operativo offerto dall’OIM nella gestione della mobilità internazionale (es. attività di reinsediamento, rimpatri, ecc.). Parte della [dottrina](#), infatti, solleva dubbi sulla contestuale acquisizione dell’OIM dello *status* “intermedio” di “*related organization*” alle Nazioni Unite – che pone l’Organizzazione in una dimensione di maggiore autonomia operativa e gestionale rispetto allo *status* di “istituto specializzato” – e l’ampliamento in capo all’OIM della *governance* della migrazione internazionale.

In questo momento, sull’incisività del “*Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030*” – come specificato in precedenza – non è possibile esprimersi appieno. Si ritiene sicuramente incoraggiante la predisposizione di una Strategia che affronti la migrazione con la consapevolezza dell’impatto che hanno i fenomeni climatici a rapida o lenta insorgenza. Bisognerà però valutare in un secondo momento se vi sarà la volontà di dare concretezza alla Strategia, e con quali strumenti e modalità verrà promossa. Diversamente, rimarrà un documento di indirizzo, fra gli altri, con buoni propositi su migrazione e cambiamento climatico.

Febbraio 2022