

# ESTERNALIZZAZIONE DELLE POLITICHE MIGRATORIE DELL'UNIONE EUROPEA: FOCUS SU ALCUNI PAESI DEL MAGHREB

Ulrich Stege

*Gli stati sviluppati manifestano quello che potrebbe essere eufemisticamente definito un atteggiamento schizofrenico nei confronti del diritto internazionale di asilo. Decisi a rimanere formalmente rispettosi della normativa sui rifugiati e tuttavia irremovibili nel loro tentativo di rifiutare la dovuta quota di responsabilità concrete che ne derivano, i paesi più ricchi hanno abbracciato la politica del “non-entrée”, in particolare impegnandosi per mantenere i rifugiati lontano dai loro territori ma senza venire meno ufficialmente agli obblighi del trattato<sup>1</sup>.*

Thomas Gammeltoft-Hansen - James C. Hathaway

30 anni fa, nel novembre 1989, è crollato uno dei confini più controllati e spaventosi, il muro di Berlino, rappresentazione della divisione tra Oriente e Occidente. Per molti è stato l'inizio di una nuova epoca di apertura, colma di opportunità per un'Europa rinnovata e libera. Il sogno di un continente senza confini, che includesse anche i paesi dell'Europa orientale, divenne una priorità politica. Le voci a sostegno della creazione di una “Fortezza Europa” o dell'e-

---

<sup>1</sup> JAMES C. HATHAWAY - THOMAS GAMMELTOFT-HANSEN, “Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence”, in «Colum. J. Transnat'l L.», no. 2, 2015, p. 235, <https://repository.law.umich.edu/articles/1485/>.

sternalizzazione dei confini dell'UE lontano dal suolo europeo erano, al tempo, ancora molto rare.

Non fu necessario molto tempo perché questa atmosfera politica di entusiasmo, dominante subito dopo la caduta del muro, si confrontasse con la realtà politica. In particolare tre aspetti fondamentali hanno spinto l'Europa, negli ultimi anni, all'adozione di politiche migratorie basate sul concetto di "esternalizzazione": le dinamiche internazionali - talvolta legate alle responsabilità dei paesi occidentali - che hanno determinato periodi di maggiore afflusso di migranti, richiedenti asilo e rifugiati in Europa, le conseguenti modifiche nelle politiche legislative europee e dei singoli Stati membri, che hanno spesso affrontato il tema della migrazione come un problema e una questione di sicurezza nazionale e il generale processo di integrazione europea che ha portato alla nascita del sistema Schengen, che prevede una frontiera esterna comune dell'UE e l'abolizione dei controlli alle frontiere interne.

Lo sviluppo di una "dimensione esterna" dei confini è stato in qualche modo letto come la naturale prosecuzione del percorso di armonizzazione delle politiche migratorie e sull'asilo in Europa. In questo modo i governi europei hanno cercato di mantenere il controllo e, di conseguenza, la sicurezza dello spazio Schengen senza controlli interni. Questo processo, da cui nasce il concetto di "Fortezza Europa", ha subito una netta accelerazione nel periodo successivo all'11 settembre 2001 e agli attacchi registrati sul suolo europeo, in particolare quello di Madrid dell'11 marzo 2004. In seguito a questi eventi le strategie in materia di sicurezza nell'UE diventano centrali e coinvolgono temi come il terrorismo, il traffico di droga, la tratta di esseri umani, lo spostamento dei richiedenti asilo, ecc.

Per comprendere meglio le recenti politiche dell'UE in materia di esternalizzazione (parte 2), sviluppate in risposta alla cosiddetta "crisi dei rifugiati" del 2015/16, è utile avere uno sguardo più da vicino a quanto accaduto dai primi anni '90 ad oggi in Spagna (parte 1), che in una certa misura ha fornito un modello per l'UE. Infine saranno analizzati il ruolo del Marocco e della Tunisia (parte 3), interlocutori diretti di Bruxelles nel Nord Africa.

## 1. All'origine delle politiche di esternalizzazione: l'esempio della "frontiera delle frontiere"<sup>2</sup> in Spagna

Come accennato, le strategie di esternalizzazione dei confini affondano le radici nel processo di integrazione europea in materia di migrazione e asilo<sup>3</sup>, e in particolare nella cooperazione Schengen. Il caso della Spagna è un esempio eloquente.

L'adesione del Paese all'UE (1986) e all'accordo di Schengen (1991) ha avuto profonde conseguenze sulla mobilità delle persone che vivono nei Paesi confinanti sulla sponda meridionale, in primis il Marocco. Il 15 maggio 1991, due mesi prima di aderire all'accordo di Schengen, la Spagna ha introdotto l'obbligo del visto di ingresso per i cittadini marocchini<sup>4</sup>. Da questo momento le autorità spagnole hanno deciso di privilegiare l'area europea di libera circolazione a scapito della rotta storica che unisce il Paese al Marocco. La scelta non conseguiva a esigenze nazionali di gestione della migrazione o della pressione sul sistema di asilo, ma piuttosto alle richieste provenienti dagli Stati membri settentrionali dell'UE di un efficace controllo delle frontiere<sup>5</sup>. La Spagna, insieme a tutti i Paesi membri, ha quindi dovuto affrontare il dilemma del confine generato dal sistema Schengen: da un lato questo incoraggia la libera circolazione dei propri cittadini a livello europeo, dall'altro lo stesso impone il rafforzamento delle frontiere esterne comuni.

Di conseguenza gran parte dei flussi migratori verso la Spagna è diventata illegale, fattore che ha ulteriormente ostacolato i movimenti circolari delle

<sup>2</sup> Sulla base della molteplicità dei divisioni (geografica, culturale, economica, sociale, ecc.), Ferrer-Gallardo ha etichettato la frontiera spagnola e marocchina come "frontiera delle frontiere"; XAVIER FERRER-GALLARDO, "Theorizing the Spanish-Moroccan Border Reconfiguration: Framing a Process of Geopolitical, Functional and Symbolic Rebordering", in «CIBR Working Papers in Border Studies», CIBR/WP06-1, 2008, p.2, <https://pdfs.semanticscholar.org/3b7b/02c08d96bceec4610a1728e2cc63ff94fae.pdf>.

<sup>3</sup> ULRICH STEGE, "La normativa europea sul diritto d'asilo: storie, sfide e prospettive in questi ultimi 100 anni", in FONDAZIONE MIGRANTES - DELFINA LICATA E MARIACRISTINA MOLFETTA (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2017. Minori rifugiati vulnerabili e senza voce*, Tau editrice: Todi (PG), 2017, pp. 21-40.

<sup>4</sup> ISABEL BODEGA - JUAN A. CEBRIAN - TERESA FRANCHINI - GLORIA LORA-TAMAYO - ASUNCION MARTIN-LOU, "Recent Migrations from Morocco to Spain", in «The International Migration Review», n. 3, 1995, pp. 806-807.

<sup>5</sup> MARIE-TERESA GIL-BAZO, "The Role of Spain as a Gateway to the Schengen Area: Changes in the Asylum Law and their Implications for Human Rights", in «International Journal of Refugee Law», Vol. 10, n. 1-2, 1998, pp. 214-229.

persone che si spostavano regolarmente tra i due Paesi<sup>6</sup>. Hassan I, l'ex re del Marocco, aveva paragonato il Paese ad «un albero che ha le sue radici in Africa, i cui rami si estendono in Europa»<sup>7</sup>. In una certa misura Schengen ha reciso le radici dai rami.

La Spagna ha quindi progressivamente costruito una nuova politica migratoria basata sull'esternalizzazione. I principali elementi riguardano il rafforzamento della frontiera esterna, l'istituzione di un sistema di sorveglianza e di reazione contro gli spostamenti irregolari e gli accordi con i paesi terzi.

Un risultato tangibile di questa strategia è rappresentato dalla costruzione di barriere fisiche intorno a Melilla e Ceuta, le enclaves spagnole in Marocco, l'unico confine territoriale della Spagna e dell'intera UE con l'Africa<sup>8</sup>. Si tratta della via più breve tra i due continenti, che per molto tempo poteva essere percorsa senza alcun ostacolo. Una semplice pietra sul confine indicava il passaggio da un paese all'altro.

Dopo l'adesione all'UE e l'introduzione dei visti di ingresso per i cittadini marocchini, le recinzioni metalliche intorno a Melilla e Ceuta divennero il simbolo della separazione dell'Europa dal Sud globale. Sebbene si tratti di comunità "sigillate", le enclaves sono ancora oggi uno dei principali punti di ingresso in Europa per migranti e rifugiati sub-sahariani<sup>9</sup>. Ogni anno molti di loro cercano di attraversare il confine nascondendosi in veicoli, nuotando lungo la costa o cercando di scavalcare i recinti alla ricerca di una vita migliore.

Le barriere sono state erette nel 1993 a Ceuta (7,8 km) e nel 1996 a Melilla (10,5 km)<sup>10</sup>. Inizialmente i materiali utilizzati erano rudimentali e l'attraversamento era relativamente agevole. Prima di raggiungere l'attuale grado di

---

<sup>6</sup> CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ - MIGUEL REYNÉS RAMÓN, *Circular migration between Spain and Morocco: something more than agricultural work?*, in «RSCAS Research Project Reports», 2011, pp.2, European University Institute, San Domenico di Fiesole (FI), <https://www.eui.eu/Projects/METOIKOS/Documents/CaseStudies/METOIKOScasestudySpainMorocco.pdf>.

<sup>7</sup> MEDITERRANEAN AFFAIRS, *Morocco, Ceuta and Melilla: a failed immigration policy*, 3 dicembre 2014, <http://mediterraneanaffairs.com/morocco-ceuta-and-melilla-a-failed-immigration-policy/>.

<sup>8</sup> JAUME CASTAN PINOS, *Fortress Europe. Schengen, Ceuta and Melilla*, Center for International Border Research, in «Working Papers Series in Border Studies», n.18, 2014, pp. 13.

<sup>9</sup> Sono arrivati più di 5800 persone a Ceuta e Melilla solo nel 2019 (ottobre 2019), cf: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226>.

<sup>10</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Technical Mission to Morocco. Visit to Ceuta and Melilla on Illegal Immigration*, Mission Report (October 7–11, 2005), p. 7, <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/rapport-ceuta-melilla-2.pdf>.

sofisticazione, le recinzioni sono state rinforzate in diverse occasioni con costi considerevoli, parzialmente coperti dall'UE<sup>11</sup>.

Le enclaves hanno ottenuto visibilità soprattutto in corrispondenza dei tentativi di ingresso da parte di migliaia di immigrati nell'ottobre 2005. Oltre alle morti di 14 persone e al ferimento di molte altre<sup>12</sup>, l'evento divenne il pretesto per l'ulteriore militarizzazione del confine da entrambi i lati. Sfortunatamente non si tratta di episodi isolati e i tentativi dei migranti di attraversare le enclaves non sono mai cessati. Nemmeno il raddoppio dell'altezza delle recinzioni, dai 3 agli attuali 6 metri, o l'utilizzo di filo spinato o tubi a spirale di materiale tagliente, fermamente contestati da molte organizzazioni non governative, hanno modificato la situazione.

Al di là delle conseguenze tragiche, questi eventi hanno dimostrato le carenze della politica di sicurezza e di ordine pubblico applicate dalla Spagna e dall'UE al confine meridionale, nonché l'inefficienza del blocco delle frontiere per fermare l'immigrazione. In breve, le recinzioni non affrontano le radici del problema. Al contrario si limitano a ridurre la migrazione entro il dogma della sicurezza, come un promemoria delle divisioni economiche, politiche e culturali tra Europa e Africa<sup>13</sup>.

Il confine tra Spagna e Marocco è dunque progressivamente diventato luogo di maggiore sorveglianza e controllo. Ne è prova il ricorso a un "Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE)" (Sistema integrato di sorveglianza esterna), a partire dal 2002<sup>14</sup>. La Spagna è diventata così uno dei primi paesi dell'UE a rivolgersi a nuovi sistemi di sorveglianza per affrontare la migrazione irregolare.

Il sistema SIVE copre 7.000 km di costa (dal confine portoghese fino alla Catalogna, oltre alle Isole Canarie e Baleari) attraverso l'utilizzo di navi, elicotteri, radar e termo-camere lungo la costa per rilevare la presenza di barche, navi e flussi di migranti irregolari, tratta e pesca illegale. In particolare i potenziali migranti irregolari vengono rilevati attraverso i radar e identificati dalle telecamere<sup>15</sup>. I centri di comando e controllo lungo la costa possono ordinare alle

<sup>11</sup> SAID SADDIKI, *World of Walls – The Structure, Roles and Effectiveness of Separation Barriers*, Open Book Publishers, Cambridge, 2017, pp. 57-81.

<sup>12</sup> NO-RACISM, *Morocco/Spain: Deportations and Death*, 7 ottobre 2005, <http://no-racism.net/article/1382/>.

<sup>13</sup> PETER GOLD, *Europe or Africa? A contemporary study of the Spanish North African Enclaves of Ceuta and Melilla*, Liverpool University Press, Liverpool, 2000, p. 144.

<sup>14</sup> JØRGEN CARLING, "Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders", *«International Migration Review»*, Vol. 41, n. 2, 2007, pp. 325.

<sup>15</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Mission report of the LIBE delegation to the south of Spain to visit the Indalo operation, coordinated by Frontex from 15 to 17 July 2013*, Committee on Civil Li-

unità mobili di intercettare o salvare le persone. Questo sistema è l'antecedente di strategie più ambiziose stabilite dalla Commissione europea nel 2008 nel cosiddetto "Pacchetto di frontiera", che include l'uso di database, nuovi compiti per FRONTEX - l'Agenzia europea di frontiera creata nel 2004 - e l'istituzione di un sistema satellitare di sorveglianza denominato EUROSUR<sup>16</sup>.

Si ritiene che questi strumenti, oltre alla piena attuazione del sistema SIVE, abbiano determinato cambiamenti geografici nelle rotte migratorie, in particolare dallo Stretto di Gibilterra alle Isole Canarie. Ciò significa che nei primi anni 2000 (principalmente tra il 2002 e il 2006) i migranti utilizzavano rotte più lunghe e rischiose (dal Marocco, dalla Mauritania, dal Senegal o da Capo Verde) via mare<sup>17</sup>. I cadaveri di migranti sulle spiagge delle Isole Canarie, dove molti europei trascorrevano le vacanze, divenne un problema morale e politico molto prima rispetto ad altre rotte del Mediterraneo.

Questi motivi hanno spinto le autorità spagnole a incentivare la collaborazione con i vicini meridionali nell'attività di controllo e sorveglianza delle migrazioni. Negli ultimi decenni la Spagna ha quindi formalizzato una serie di accordi internazionali con paesi terzi come parte della propria diplomazia migratoria<sup>18</sup>. Esempio paradigmatico è la stretta relazione di lungo periodo sviluppata tra Spagna e Marocco, spesso indicata come una "prassi modello". Nel 1992 i due paesi hanno firmato un accordo bilaterale di riammissione. Dieci anni dopo, quando il Marocco era diventato un paese di transito e di destinazione, le autorità marocchine hanno intensificato il controllo delle loro frontiere, accettando il supporto tecnico e finanziario delle autorità spagnole, principalmente mosse da ragioni di sicurezza. Inoltre la Spagna è impegnata nello sviluppo di una rete di collaborazioni con Paesi terzi in materia di sicurezza, che ha portato all'istituzione di stazioni di polizia congiunte in Spagna e Marocco, in cui gli ufficiali dei rispettivi paesi lavorano quotidianamente fianco

---

berties, Justice and Home Affairs, n. PE 532.347, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/11\\_delegreport\\_/11\\_delegreport\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/11_delegreport_/11_delegreport_en.pdf).

<sup>16</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Providing Europe with the tools to bring its border management into the 21<sup>st</sup> century*, Discorso Franco Frattini, SPEECH/08/142, 12 marzo 2008, [https://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-08-142\\_en.htm?locale=en](https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-08-142_en.htm?locale=en)

<sup>17</sup> JØRGEN CARLING, *Migration Control...*, cit., pp. 335.

<sup>18</sup> CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, PATRÍCIA LISA, ASLI SELIN OKYAY, ANJA PALM, *Italian and Spanish approaches to external migration management in the Sabel: venues for cooperation and coherence*, «IAI Working Paper», n. 13/2018, 2018, pp. 17, [https://www.iai.it/sites/default/files/2018\\_elcano-iai.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/2018_elcano-iai.pdf).

a fianco<sup>19</sup>. Altri presidi di polizia congiunti sono presenti in Senegal, Mauritania e Niger<sup>20</sup>.

Allo scopo di stimolare la cooperazione dei paesi terzi nell'attività di controllo delle migrazioni, la Spagna ha fatto ricorso a diversi incentivi, in particolare nella forma di finanziamenti allo sviluppo<sup>21</sup>. Pertanto il governo spagnolo ha indicato la collaborazione dei paesi terzi per regolare i flussi migratori come un requisito esplicito del suo primo piano per l'Africa (2006-2008). Inoltre nel 2005 la Spagna ha anche contribuito al lancio del "Global Approach to Migration and Mobility" (GAMM), progetto dell'UE che mirava a imporre il tema della governance migratoria a fianco della politica estera e della cooperazione allo sviluppo<sup>22</sup>.

Per esaminare gli effetti della politica spagnola di cooperazione rafforzata si può fare riferimento ai casi del Senegal e della Mauritania<sup>23</sup>. A causa delle maggiori difficoltà di percorrenza delle rotte terrestri verso la Spagna e di quelle marittime dal Marocco, seguite all'introduzione del sistema SIVE e al rafforzamento dei controlli alle frontiere, numerosi migranti partivano in barca dalla costa mauritane e senegalesi verso le Isole Canarie, a volte a ben 1500 chilometri di distanza. Per questo motivo le autorità spagnole hanno convinto le omologhe mauritane e senegalesi a lasciare stazionare barche, aerei ed elicotteri della Guardia Civil spagnola nei due Paesi<sup>24</sup>. In presenza di un ufficiale senegalese/mauritano a bordo, le navi spagnole furono autorizzate a pattugliare e ricondurre sulla costa le barche che intendevano dirigersi verso le Isole Canarie.

<sup>19</sup> RABAH AYNAOU, "The Spanish-Moroccan border: Forgotten refugee zone", «RefLaw», 2018, <http://www.reflaw.org/the-spanish-moroccan-border-forgotten-refugee-zone/>.

<sup>20</sup> «El-Pais», *How Spain halted the flow of migrants from Mauritania to the Canary Islands*, 24 settembre 2015, [https://elpais.com/elpais/2015/09/21/inenglish/1442834785\\_964496.html](https://elpais.com/elpais/2015/09/21/inenglish/1442834785_964496.html).

<sup>21</sup> La Spagna forniva negli anni precedenti ogni anno tra i 15 e 25 milioni di euro per il Senegal e la Mauritania (mentre erano meno di 500.000 euro prima della cosiddetta crisi di Cayucos nel 2006). Più della metà delle risorse è stata investita nei processi di controllo delle frontiere; cf: «El-Pais», *España ha gastado 168 millones en frenar la llegada de cayucos a Canarias*, 20 giugno 2017, [https://elpais.com/politica/2017/06/19/actualidad/1497895398\\_408356.html](https://elpais.com/politica/2017/06/19/actualidad/1497895398_408356.html).

<sup>22</sup> MARIE MARTIN, "The Global Approach to Migration and Mobility: the state of play", «Statewatch Journal», vol. 22, n. 2/3, 2018, pp.1, <https://www.statewatch.org/analyses/no-215-gamm-state-of-play.pdf>.

<sup>23</sup> CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, PATRÍCIA LISA, ASLI SELIN OKYAY, ANJA PALM, *Italian and Spanish approaches...*, cit., p. 14.

<sup>24</sup> Nel contesto dell'operazione di FRONTEX "HERA", cf: VERA WRIEDT - DARIUS REINHARDT, *Opaque and unaccountable: Frontex Operation Hera*, Statewatch Analysis, febbraio 2017, <http://www.statewatch.org/analyses/no-307-frontex-operation-hera.pdf>.

Una volta fatti sbarcare, i migranti vengono arbitrariamente trattenuti, senza garanzie processuali né un effettivo giudizio<sup>25</sup>.

Queste azioni hanno causato una decisa riduzione dei flussi migratori fino a poco tempo fa. Nel 2016 solamente 672<sup>26</sup> migranti sono arrivati alle Isole Canarie, mentre nel solo 2006 erano stati più di 30.000<sup>27</sup>. La Spagna ha quindi applicato un meccanismo piuttosto rapido ed efficace per ridurre drasticamente il numero di persone giunte sul proprio territorio, allo stesso tempo riducendo il numero di vittime lungo la rotta verso l'Europa. Per questi motivi l'intera UE ha guardato con estremo interesse l'esempio spagnolo.

Tuttavia è importante sottolineare che la strategia di esternalizzazione spagnola non ha modificato le ragioni per le quali la maggior parte dei migranti decide di partire. Inoltre, l'attuazione di queste politiche esige un prezzo importante non solo in termini finanziari, ma anche per l'enorme sofferenza dei migranti che sono stati respinti illegalmente, arrestati arbitrariamente e privati della necessaria protezione<sup>28</sup>.

Il coinvolgimento di funzionari spagnoli nei respingimenti dei migranti ha sollevato e solleva ancora seri interrogativi sulla legalità di tali azioni alla luce del diritto spagnolo, dell'UE e internazionale. Poiché i paesi terzi che cooperano in tali azioni non hanno tutti istituito un efficace sistema di asilo e protezione internazionale per coloro che necessitano di protezione, l'illegalità di tali azioni risulta evidente.

## 2. Gli sforzi di esternalizzazione a livello europeo dal 2015

A partire dal 2015, con l'aumento dei migranti che entrano e chiedono asilo nell'UE, Bruxelles è costretta a misurarsi con un autentico dilemma. Il Common European Asylum System (CEAS) è in profonda crisi e gli strumenti e le

<sup>25</sup> Il centro di detenzione di Nouadhibou (Mauritania), anche chiamato "Guantanamo", è stato creato e finanziato dalla Spagna; cf. GALINA CORNELISSE, *Immigration Detention and Human Rights - Rethinking Territorial Sovereignty*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010, pp. 215; «Migreurop - Observatoire des frontières», *Migration, Fisheries, and the Supremacy of European Interests in Mauritania*, 19 novembre 2011, <http://www.migreurop.org/article2633.html?lang=fr>; RUBEN ANDERSSON, *Illegality, Inc. Clandestine Migration and the Business of Bordering*, University of California Press, Oakland, 2014, pp. 98.

<sup>26</sup> UNHCR, *Refugees and Migrants Sea Arrivals In Europe*, Monthly Data Update, December 2016, <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>.

<sup>27</sup> «Info-Migrants», *Spain's Canary Islands – still a magnet for migrants*, 11 giugno 2006, <https://www.infomigrants.net/en/post/17342/spain-s-canary-islands-still-a-magnet-for-migrants>.

<sup>28</sup> CHRISTIAN JAKOB – SIMONE SCHLINDWEIN, *Diktatoren als Türsteher Europas*, Christoph Links Verlag, Berlin 2017, pp. 39.

prassi legali, in particolare il cd. Regolamento Dublino, devono essere riformati<sup>29</sup>. Allo stesso tempo il panorama politico europeo è quanto mai diviso sui temi dell'asilo e delle migrazioni e non sembra capace di trovare un accordo per le necessarie modifiche.

L'UE ha quindi cercato di risolvere alcuni dei problemi legati alla crisi del 2015 intensificando gli sforzi verso l'esternalizzazione delle frontiere, che fino a quel momento non aveva avuto grande successo a livello europeo. Si tratta infatti, come sopra illustrato, di un ambito principalmente riservato alle iniziative dei singoli Stati membri, come la Spagna e l'Italia (con la Libia), alla ricerca di cooperazione con i Paesi di origine o transito.

Il primo passo della Commissione europea, nel 2005, è stato quello di tentare di stabilire una cornice politica per la cooperazione con i Paesi terzi attraverso il Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)<sup>30</sup>. I protocolli di cooperazione bilaterale più elaborati in questo ambito sono i Mobility Partnerships, principalmente con gli Stati confinanti, e i Common Agendas for Migration and Mobility (CAMM), aperti invece ai Paesi non necessariamente confinanti. In questo quadro l'UE utilizza diverse piattaforme per la cooperazione politica in materia di migrazione e asilo (come per i Paesi africani: il cd. processo di Khartoum<sup>31</sup> e il cd. processo di Rabat<sup>32</sup>). L'UE ha concluso Mobility Partnerships con tre Stati africani (Capo Verde, Marocco e Tunisia) e CAMM con Paesi come l'Etiopia e la Nigeria. La filosofia alla base degli accordi era quella di premiare i Paesi che cooperavano nella riammissione dei richiedenti asilo denegati e dei migranti irregolari attraverso concessioni in materia di visti di ingresso e canali legali di migrazione. Ma è stata proprio la rigidità dell'UE e degli Stati membri sul tema dell'accesso regolare in Europa ad ostacolare l'efficacia di questi partenariati.

In seguito all'aumento delle morti nel Mar Mediterraneo, e considerato lo scarso successo del GAMM, nell'aprile 2015 il Consiglio europeo<sup>33</sup> ha sottoli-

<sup>29</sup> ULRICH STEGE, "I miseri vent'anni di attuazione del sistema Dublino in Europa...e ora?", in FONDAZIONE MIGRANTES – MARIACRISTINA MOLFETTA E CHIARA MARCHETTI (a cura di), *Il Diritto Asilo – Report 2018*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2018, pp. 39-59.

<sup>30</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on the Global Approach to Migration and Mobility*, COM (2011) 743 final, Bruxelles, 18 November 2011, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en).

<sup>31</sup> Cf: <https://www.khartoumprocess.net/about/the-khartoum-process>.

<sup>32</sup> Cf: <https://www.rabat-process.org>.

<sup>33</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Special meeting of the European Council – Statement*, Press Release, 23 aprile 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-eu-co-statement/>.

neato la necessità di investire sulla dimensione esterna della politica migratoria europea, invocando una cooperazione concreta con la Turchia e con i Paesi africani. Nel maggio del 2015 la Commissione europea ha proposto un nuovo piano - l'Agenda europea sulla migrazione - che assegna al processo di esternalizzazione un ruolo cardine<sup>34</sup>. Sebbene alcuni strumenti siano direttamente tratti dall'esperienza del GAMM, la nuova politica dell'UE non considera più la relazione positiva tra migrazione e sviluppo, ma attribuisce priorità al contrasto delle migrazioni irregolari, presentando il fenomeno migratorio in termini critici, un problema invece che un'opportunità.

La successiva tappa nel processo di costruzione di una maggiore cooperazione con i Paesi africani è stata il vertice di La Valletta del novembre 2015, che ha riunito 62 capi di governo tra Stati dell'UE e Paesi africani<sup>35</sup>. Le aree prioritarie di intervento discusse all'incontro includevano la necessità di affrontare le cause profonde della migrazione irregolare, di aumentare la cooperazione in materia di migrazione legale e mobilità, di rafforzare la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo, di prevenire la migrazione irregolare, il traffico di migranti e la tratta di esseri umani e di cooperare più strettamente in materia di rimpatri, riammissione e reinserimento. In realtà i leader europei hanno ripetutamente sottolineato i due principali obiettivi della cooperazione tra UE e Africa, vale a dire la rapida e drastica riduzione degli arrivi irregolari nell'UE e l'aumento dei rimpatri dei migranti irregolari<sup>36</sup>.

Tra i più importanti risultati al vertice di La Valletta, l'UE ha lanciato Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea (EUTF) per l'Africa, il cui obiettivo è «di affrontare le cause profonde dell'instabilità, della migrazione illegale e dei trasferimenti forzati in Africa»<sup>37</sup>. Il fondo ha un valore di oltre 4,5 miliardi di euro, con oltre l'89% dei contributi provenienti dall'UE e circa l'11% dagli Stati membri e altri donatori<sup>38</sup>. L'accordo UE-Turchia, che era stato negoziato in parallelo e adottato nel marzo 2016, garantisce 6 miliardi di euro ad Ankara in cambio dell'impegno a sigillare il confine con la Grecia e la Siria.

<sup>34</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *A European Agenda on Migration*, COM (2015) 240, Bruxelles, 13 maggio 2015, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en)

<sup>35</sup> CHRISTIAN JAKOB – SIMONE SCHLINDWEIN, *Diktatoren als Türsteher Europas*, cit., pp. 57.

<sup>36</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Valletta Summit Action Plan*, 11-12 novembre 2015, [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf).

<sup>37</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en).

<sup>38</sup> Vedi: factsheet EUTF, 5 settembre 2019, [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eu-tfa/files/factsheet\\_eutf\\_long\\_online\\_publication\\_05-09-2019.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eu-tfa/files/factsheet_eutf_long_online_publication_05-09-2019.pdf)

Il fatto che tutti i Paesi africani ottengano meno fondi della sola Turchia ha sollevato alcune rimostranze tra i leader africani<sup>39</sup>.

Fino a settembre 2019, l'EUTF per l'Africa ha finanziato 210 progetti. Il 22% del bilancio è stato destinato alla gestione della migrazione, il 13,5% a interventi legati alla pace, alla sicurezza e alle politiche di prevenzione e lotta contro l'estremismo violento, il 63% alla cooperazione allo sviluppo e l'1,5% alla ricerca e al monitoraggio. La concreta attuazione dell'EUTF solleva numerosi profili di criticità<sup>40</sup>.

(1) Il fondo è finanziato principalmente attraverso il Fondo europeo di sviluppo (European Development Fund). Tuttavia i progetti ammissibili al finanziamento devono avere un collegamento con il tema migrazione (ad esempio, interventi rivolti anche solo parzialmente a migranti rimpatriati). Collegare l'obiettivo dello sviluppo alla volontà di gestione della migrazione significa spostare l'attenzione e l'interesse del finanziamento su priorità artificiali o marginali nel contesto locale (ad esempio perché non ci sono abbastanza persone rimpatriate coinvolte nel progetto), che ne pregiudicano l'efficacia. Inoltre il Fondo privilegia principalmente un gruppo di Stati africani, selezionati non per lo scopo dello sviluppo, ma principalmente perché sono Paesi chiave per l'obiettivo dell'UE di contrastare gli arrivi irregolari<sup>41</sup>. Infine il Fondo dedica poca attenzione alle organizzazioni delle società civili locali, il cui coinvolgimento potrebbe avere al contrario un impatto molto più efficace e duraturo sullo sviluppo locale.

(2) Il processo decisionale sulla destinazione del Fondo è dominato da attori europei. Pertanto, le controparti africane hanno poco da dire sulla natura delle iniziative che vengono finanziate. Si tratta di una violazione della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti<sup>42</sup>, che pone seri interrogativi sulla fiducia reciproca e sulla volontà di impegno in partenariati concreti.

<sup>39</sup> Cf. factsheet FRIT, Ottobre 2019, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf).

<sup>40</sup> OXFAM, *An Emergency for whom? - The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa*, OXFAM Briefing Notes, November 2017, [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en\\_1.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en_1.pdf).

<sup>41</sup> CONCORD ITALIA-CINI, *Partnership o condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione Europea*, novembre 2017, <http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2017/11/rapporto-completo-EUTF.pdf>

<sup>42</sup> Cf. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

(3) Un tema centrale in alcuni Paesi chiave (ad esempio in Niger<sup>43</sup>) riguarda progetti relativi alla migrazione e alla gestione delle frontiere e alla sicurezza. Ciò sembra confermare la tendenza attuale secondo cui l'UE sta investendo pesantemente nel controllo dei confini dei Paesi africani, il che ha certamente l'effetto a breve termine di impedire a molte persone di percorrere le rotte migratorie verso l'Europa, ma che solleva dubbi sull'impatto a lungo termine nei Paesi che, come il Niger, fanno parte di una più ampia zona di libera circolazione (ECOWAS). In ogni caso è indubbio che la gestione delle frontiere è diventata un'attività lucrativa, dai sistemi di controllo biometrici, alle barriere, ai sistemi di intercettazione marittima e terrestre, alla tecnologia di sorveglianza ecc.

(4) Il Fondo sta facendo poco per «promuovere canali regolari per la migrazione e la mobilità da e tra i Paesi europei e africani», in linea con il piano d'azione elaborato al vertice di La Valletta.

(5) Le strategie finanziate dall'EUTF coinvolgono una serie di questioni politiche ed etiche direttamente legate al rispetto dei diritti umani. Si tratta non solo di collaborazioni con Paesi guidati da regimi antidemocratici, ma anche di progetti altamente discutibili per l'impatto sui diritti fondamentali delle persone. È il caso della Libia<sup>44</sup>, dove il Fondo ha contribuito all'istituzione, alla formazione e all'equipaggiamento della Guardia costiera libica, accusata di gravi reati a danno dei migranti, esposti al pericolo di morte, tortura o trattamento disumano nei centri di detenzione in cui vengono condotti dopo le operazioni in mare.

Il rapporto sui progressi nell'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione pubblicato dalla Commissione europea nel marzo 2018<sup>45</sup> attribuisce parte del declino degli arrivi in Europa alle iniziative finanziate dall'EUTF nel breve termine. Anche se ciò è plausibile, stupisce quanto le istituzioni dell'UE analizzino in termini acritici un processo che - come è già avvenuto nel caso della Spagna (si veda paragrafo 1) - ha probabilmente ottenuto un effetto a breve termine sulla rotta centrale del Mediterraneo, ma che ha generato conseguenze deleterie in tema di lotta alle cause della migrazione, tutela dell'interesse dei migranti, obiettivi di sviluppo, ecc. La filosofia di intervento del Fondo deve essere rimodellata tenendo in considerazione il contesto locale e gli effetti a lungo termine.

<sup>43</sup> Si veda capitolo di Emanuela Roman, pp. 105-127.

<sup>44</sup> Si veda al riguardo il contributo di Maurizio Veglio in questo volume, pp. 77-103.

<sup>45</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *European Agenda on Migration: Continuous efforts needed to sustain progress*, Press Release, Bruxelles, 14 marzo 2018, See [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1763\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1763_en.htm)

### 3. I partner chiave del processo di esternalizzazione per l'Europa: Marocco e Tunisia

Il Marocco e la Tunisia sono partner chiave della politica di esternalizzazione europea. E ciò non solo per la posizione geografica, ma anche per le relazioni storiche con l'UE e in particolare con Francia, Italia e Spagna. Questo capitolo ne analizza il ruolo attuale e futuro, con specifico riferimento ai punti che dominano l'interesse dell'Europa, cioè, la riduzione degli arrivi irregolari e l'aumento dei rimpatri.

#### 3.1. Marocco e Tunisia come “guardiani” dell'UE?

Come è agevole verificare, i flussi migratori verso l'Europa non seguono uno schema costante. Non appena una rotta viene chiusa o diventa troppo complessa, i migranti si spostano e trovano altri passaggi. L'UE si rivolge quindi a Paesi vicini come la Turchia, l'Egitto, la Libia, la Tunisia e il Marocco al fine di controllare stabilmente quanti il maggior numero di luoghi di partenza verso i suoi confini. La Tunisia e il Marocco sono fondamentali in questo senso, poiché hanno già dimostrato la volontà di collaborare con l'UE.

In effetti i due Paesi pattugliano le proprie coste per impedire la partenza delle imbarcazioni. L'UE, e alcuni Stati membri in particolare (principalmente l'Italia per la Tunisia e la Spagna per il Marocco), sostengono la collaborazione fornendo navi, veicoli terrestri per pattugliare le aree costiere, apparecchiature informatiche e dispositivi di radio e telecomunicazione<sup>46</sup>.

Tuttavia l'attuale situazione in Marocco dimostra la complessità della relazione. Nel 2018, dopo la chiusura della rotta turca e la chiusura dei porti italiani, l'UE e la Spagna in particolare hanno registrato un nuovo aumento di arrivi attraverso il Marocco. Solo in quest'anno oltre 65.000 migranti sono arrivati in Spagna senza particolari ostacoli da parte delle autorità marocchine. Solo dopo ulteriori negoziati con la Spagna e l'UE nel 2019, e alcune promesse di finanziamento, il Marocco ha nuovamente pattugliato la costa e la zona delle enclave di Ceuta e Melilla, e il numero di partenze è sceso del 45%<sup>47</sup>. I governi del Marocco e della Tunisia sono ben consapevoli della sensibilità del tema

<sup>46</sup> SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione tra migrazione, sviluppo e sicurezza per esternalizzare le frontiere in Africa. Il caso di Sudan, Niger e Tunisia*, ARCI, Roma, 2018, pp. 17.

<sup>47</sup> «Le Point Internationale», *Choyé par Madrid, le Maroc a freiné les départs de migrants*, 6 settembre 2019, [https://www.lepoint.fr/monde/choye-par-madrid-le-maroc-a-freine-les-departs-de-migrants-06-09-2019-2333995\\_24.php#](https://www.lepoint.fr/monde/choye-par-madrid-le-maroc-a-freine-les-departs-de-migrants-06-09-2019-2333995_24.php#)

dell'immigrazione per l'Europa e sanno come sfruttarlo nel proprio interesse. Sull'altro versante l'Europa è disponibile ai ricatti.

Va inoltre sottolineato che alcune azioni attuate dal Marocco e dalla Tunisia - anche su richiesta dell'UE - ledono diritti fondamentali delle persone. Basta pensare alle incursioni della polizia marocchina per smantellare gli insediamenti spontanei intorno a Nador (al confine con Melilla), o a Tangeri e Tetouan (vicino all'enclave di Ceuta). I migranti (irregolari o meno) vengono arrestati arbitrariamente e trasferiti con l'autobus verso sud (ad esempio a Tiznit), dove vengono rilasciati<sup>48</sup>. Lo scopo di queste iniziative è alleviare la pressione sulle enclaves o sulla costa e scoraggiare ulteriori tentativi di partenza per la Spagna. In realtà si tratta di un palliativo, non di soluzioni stabili, e dopo il rilascio a Tiznit i migranti hanno bisogno solo di alcuni giorni per tornare al nord.

Altro aspetto critico riguarda le espulsioni dal Marocco e dalla Tunisia dei migranti irregolari. Nel caso del Marocco si registrano accuse di violazioni dei diritti umani nella forma della detenzione arbitraria, dei trattamenti disumani e del diniego di accesso a mezzi di ricorso durante l'esecuzione dell'espulsione<sup>49</sup>. In Tunisia si denuncia che alcuni migranti, intercettati sulla costa o alle frontiere terrestri, siano stati respinti in Libia<sup>50</sup>, il che solleva ovvi timori per la violazione del principio di *non-refoulement*.

Per completare questo quadro, va ricordato che sfortunatamente anche i Paesi europei continuano operare respingimenti illegali<sup>51</sup>, circostanza che ostacola la possibilità di denunciare le violazioni dei diritti umani ad opera dei partner del processo di esternalizzazione come il Marocco e la Tunisia.

Nel giugno del 2019 si è registrato un ulteriore episodio che dimostra come le autorità tunisine abbiano preso esempio da quelle europee (e italiane, in particolare). 75 migranti provenienti dal Bangladesh, metà dei quali minorenni,

<sup>48</sup> GADEM, *Coûts et blessures - Rapport sur les opérations des forces de l'ordre menées dans le nord du Maroc entre juillet et septembre 2018*, Rapport, settembre 2018, [https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/10/20180927\\_GADEM\\_Couts\\_et\\_blessures.pdf](https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/10/20180927_GADEM_Couts_et_blessures.pdf).

<sup>49</sup> GADEM, *Expulsions gratuites - Note d'analyse sur les mesures d'éloignement mises en œuvre hors tout cadre légal entre septembre et octobre 2018*, Note d'analyse, ottobre 2018, <https://mailchi.mp/808145bec8c4/note-expulsions-gratuites>.

<sup>50</sup> SERTAN SANDERSON, "Tunisia sends more than 50 migrants back to Libya", «Info Migrants», 6 agosto 2019, <https://www.infomigrants.net/en/post/18646/tunisia-sends-more-than-50-migrants-back-to-libya>.

<sup>51</sup> Come nel caso della Spagna, dove i migranti sono regolarmente rispinti verso il Marocco come nel caso davanti la CEDU "N.D. e N.T. vs. Spagna", no. 8675/15 e no. 8697/15, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177683>; oppure nel caso dell'Italia, che si trova associato ai respingimenti verso la Libia, come nel caso davanti alla CEDU "S.S. v. Italy", no. 21660/18, 2018, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-194748\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\).

sono stati salvati nei pressi della costa tunisina da una nave commerciale egiziana<sup>52</sup>. Per più di due settimane, i migranti non sono riusciti a sbarcare in Tunisia. Solo dopo averne concordato il rimpatrio, con il sostegno dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), le autorità tunisine hanno accettato lo sbarco. La vicenda evidenzia che la Tunisia non si presterà facilmente a diventare il "porto sicuro" per i migranti in fuga dalla Libia, come avrebbero potuto immaginare alcuni Stati membri dell'UE, anche a seguito del recente aumento del loro numero<sup>53</sup>.

Un altro aspetto fondamentale che gli Stati membri dovrebbero considerare è il livello di protezione internazionale che i Paesi terzi, partner nella cooperazione in materia migratoria, offrono a rifugiati e richiedenti asilo. Nonostante il Marocco e la Tunisia facciano parte del sistema internazionale di tutela dei rifugiati (Convenzione di Ginevra), entrambi non hanno istituito un proprio quadro giuridico organico, né la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. In entrambi i Paesi l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) opera per colmare queste lacune, ma la sfida è particolarmente critica anche per l'aumento del numero di persone bisognose di protezione internazionale presenti.

Secondo le ultime statistiche (febbraio 2019), l'UNHCR stima 8.112 rifugiati e richiedenti asilo in Marocco, di cui 6.199 rifugiati e 1.913 richiedenti asilo. Nel 2018 oltre 3.000 domande di asilo sono state presentate all'UNHCR locale<sup>54</sup>. Per fare fronte a questa situazione, da diversi anni il Marocco ha lanciato il National Immigration and Asylum Strategy, una serie di iniziative che comprende sette programmi settoriali e quattro trasversali, adottati nel dicembre 2014. Il principale problema, tuttavia, rimane l'assenza della volontà politica.

La situazione in Tunisia, sebbene su scala minore, non è diversa. L'UNHCR conta 2.729 rifugiati e richiedenti asilo (settembre 2019), con quasi 1.500 domande di asilo presentate all'UNHCR solo nel 2019<sup>55</sup>. Anche qui è stato elaborato un progetto di legge sull'asilo che è pronto per l'adozione, ma mancano segnali concreti che ciò possa accadere nel prossimo futuro.

<sup>52</sup> DANA ALBOZ - BAHAR MAKOOI, "Migrants bloqués au large de la Tunisie: les Bangladais refusent le rapatriement", «Info Migrants», 14 juin 2019, <https://www.infomigrants.net/fr/post/17533/migrants-bloques-au-large-de-la-tunisie-les-bangladais-refusent-le-rapatriement>.

<sup>53</sup> «RFI – Afrique», *Tunisie: le nombre de migrants a doublé en un an*, 20 luglio 2019, <http://www.rfi.fr/afrique/20190720-tunisie-migrants-migration-libye-double-an>.

<sup>54</sup> UNHCR, *Factsheet Morocco*, febbraio 2019, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Morocco%20Fact%20Sheet%20-%20February%202019.pdf>

<sup>55</sup> UNHCR, *Factsheet Tunisia*, 30 Settembre 2019, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71713>.

Anche se l'attuale sistema di sostegno per le persone bisognose di protezione può contare, in entrambi i paesi, su una buona rete di cooperazione con le organizzazioni della società civile, Marocco e Tunisia sono ancora molto lontani dall'offrire un livello di accoglienza soddisfacente e un adeguato sistema di protezione. Nella maggior parte dei casi i richiedenti asilo e le persone protette vivono ancora ai margini della società e affrontano enormi ostacoli pratici per l'esercizio di diritti fondamentali come l'accesso al cibo, all'alloggio, alla salute, all'istruzione e/o all'assistenza legale<sup>56</sup>.

Nei due Paesi nordafricani sembra esserci scarso interesse per modificare questa situazione. La migrazione e l'asilo non sono in cima alle priorità politiche nazionali<sup>57</sup>. Inoltre l'adozione di una specifica legislazione è stata ostacolata dai tentativi europei di promuovere l'esternalizzazione delle procedure di determinazione, o pre-determinazione, della protezione internazionale in Marocco e in Tunisia, direttamente o attraverso la creazione di una sorta di "sistema Dublino" allargato, per il quale i migranti potrebbero essere respinti dall'Europa (ricorrendo al concetto di "paese terzo sicuro"<sup>58</sup>) non appena hanno attraversato la frontiera marocchina o tunisina. Sebbene entrambi i Paesi abbiano in cantiere un progetto di legge sull'asilo, gli stessi hanno colto l'importanza politica del tema per l'UE e gli Stati membri e dispongono di una carta utile per i negoziati politici con l'Europa, di cui non vogliono liberarsi troppo facilmente.

### 3.2. Il ritorno dei cittadini irregolari in Tunisia e Marocco

Un altro aspetto determinante è il fatto che molti cittadini tunisini e marocchini abbandonino i loro Paesi e si dirigano verso nord. Solo nel 2018 oltre 38.000 marocchini e 13.000 tunisini sono arrivati in Europa<sup>59</sup>.

Per affrontare il fenomeno l'Italia ha recentemente deciso di qualificare la Tunisia e il Marocco come Paesi di origine sicuri<sup>60</sup>. Ciò significa che non appe-

---

<sup>56</sup> «RFI – Afrique», *Maroc: la situation des migrants subsahariens est de plus en plus difficile*, 1 dicembre 2017, <http://www.rfi.fr/emission/20171201-maroc-situation-migrants-subsahariens-est-plus-plus-difficile>.

<sup>57</sup> EMANUELA ROMAN - FERRUCCIO PASTORE, *Analysing Migration Policy Frames of Tunisian Civil Society Organizations: How Do They Evaluate EU Migration Policies?*, «Medreset working papers», n. 14, giugno 2008, p. 22.

<sup>58</sup> Art. 38 Direttiva della procedura asilo (2013/32/EU).

<sup>59</sup> Cf. <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

<sup>60</sup> MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (MAECI), MINISTERO DELL'INTERNO, MINISTRO DELLA GIUSTIZIA, *Decreto che definisce i paesi sicuri d'origine*, 4 ottobre 2019.

na un cittadino tunisino o marocchino giunge in Italia e chiede asilo, la domanda sarà respinta *prima facie* in quanto manifestamente infondata.

L'Italia è il primo Paese europeo a dichiarare la Tunisia e il Marocco Paesi di origine sicuri<sup>61</sup>. Un analogo tentativo dell'attuale governo tedesco è fallito all'inizio di quest'anno a causa della bocciatura da parte della seconda Camera tedesca (il "Bundesrat").

In linea con l'art. 37 della Direttiva sulla procedura di asilo, «un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

Pertanto, entrambi i Paesi possono essere considerati sicuri solo se la complessiva situazione dei diritti umani è considerata positiva. Secondo le più autorevoli ONG internazionali, come Amnesty International o Human Rights Watch, non è così. Sia il Marocco sia la Tunisia non possono essere descritti come sicuri, sebbene si tratti di situazioni diverse. Ad esempio, in entrambi i Paesi esistono persecuzioni su base religiosa, per l'orientamento sessuale o rivendicazioni politiche. Le autorità dei Paesi del Maghreb stanno fortemente limitando alcuni diritti fondamentali come la libertà di riunione e di associazione, nonché la libertà di espressione. In Tunisia e Marocco le pratiche omosessuali sono ancora vietate dalla legge. Le persone accusate subiscono detenzione e trattamenti prossimi alla tortura. In Tunisia sono riportati frequenti casi di ispezioni anali. In Marocco risultano episodi di carcerazione nel 2017 per rapporti omosessuali<sup>62</sup>.

Sarà quindi necessario verificare come questo nuovo strumento italiano sarà attuato in pratica. Sicuramente avrà un grande un impatto sui cittadini tunisini e marocchini, poiché il loro diritto di ottenere la protezione internazionale verrà ostacolato.

<sup>61</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *An EU 'Safe Countries Of Origin' List*, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf).

<sup>62</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Algerien, Marokko Und Tunesien Sind Keine "Sicheren Herkunftsstaaten"*, 14 febbraio 2019, <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/deutschland-algerien-marokko-und-tunesien-sind-keine-sicheren-herkunftsstaaten>.

Tuttavia, è improbabile che ciò incida sulla questione del rimpatrio di cittadini tunisini e marocchini irregolari. I due Paesi hanno firmato accordi di riammissione con un certo numero di Stati membri dell'UE (tra cui Italia e Spagna), e nel caso dell'Italia e della Tunisia la collaborazione è stata addirittura potenziata (individuando ad esempio quote numeriche settimanali di rimpatri)<sup>63</sup>.

Ci sono stati anche tentativi di trasporre questo modello cooperativo a livello europeo, finora senza grande successo. Già da tempo la Commissione europea sta negoziando un accordo europeo di riammissione con il Marocco e la Tunisia. I principali punti di conflitto sono: (1) Marocco e Tunisia intendono associare ai negoziati sugli accordi di riammissione le agevolazioni per il rilascio dei visti di ingresso per i loro cittadini, (2) l'UE vuole includere cittadini di Paesi terzi nell'ambito degli accordi di riammissioni e infine (3) l'UE richiede che i Paesi terzi accettino il "lasciapassare europeo", un documento di viaggio temporaneo rilasciato da uno Stato membro a un cittadino di un Paese terzo per consentirne la riammissione. Un accordo non pare quindi realistico a breve termine<sup>64</sup>.

Nemmeno il Mobility Partnership, che la Tunisia e il Marocco hanno firmato nel quadro della European Neighbourhood Policy e che punta a migliorare la cooperazione in materia di circolazione delle persone, gestione della migrazione legale, sviluppo, protezione dei diritti dei migranti, lotta contro la migrazione irregolare e riammissione, ha portato ulteriori progressi tra i due Paesi.

#### 4. Conclusioni

È triste dovere riconoscere che il processo di integrazione europea (Schengen), nonostante le molte ricadute positive per i Paesi dell'UE, ha certamente contribuito ad approfondire la divisione tra Nord e Sud e ha aumentato la sfiducia nei confronti del Sud. Purtroppo l'approccio adottato dall'UE e dai suoi Stati membri in relazione all'esternalizzazione della politica migratoria non aiuta a superare tale frattura. Al contrario si tratta di politiche che veicolano nuove forme di colonialismo, causa di danni a lungo termine anche se nell'immediato potrebbero ridurre il numero di arrivi di migranti.

Dovremmo cogliere l'occasione del trentennale della caduta del muro di Berlino per ricordare che i confini altamente sorvegliati non sono lo strumento

<sup>63</sup> SARA PRESTIANNI, *La pericolosa relazione tra migrazione, sviluppo e sicurezza per esternalizzare le frontiere in Africa. Il caso di Sudan, Niger e Tunisia*, ARCI, Roma, 2018, pp. 17.

<sup>64</sup> TASNIM ABDERRAHIM, *A Tale of Two Agreements: EU Migration Cooperation with Morocco and Tunisia*, *European Institute of the Mediterranean*, «Paper Series», maggio 2019, [https://www.euro-romesco.net/wp-content/uploads/2019/04/EuroMeSCo-Paper\\_A-tale-of-two-agreements.pdf](https://www.euro-romesco.net/wp-content/uploads/2019/04/EuroMeSCo-Paper_A-tale-of-two-agreements.pdf).

corretto per la gestione del fenomeno migratorio. Questi strumenti producono invece un'enorme sofferenza. Fu proprio per questo motivo che il "Zentrum für politische Schönheit" (il Centro per la bellezza politica) decise di rimuovere le "Mauerkreuze", le croci che ricordavano le vittime del muro. Con una scelta di grande potenza, si è deciso di portarle alle frontiere esterne europee per ricordare le migliaia di persone che hanno trovato la morte nel tentativo di attraversare quei confini<sup>65</sup>. Ricordiamo la loro morte e contribuiamo a un approccio più umano e aperto delle politiche di gestione delle migrazioni.

#### Ulrich Stege

È il direttore del programma di Cliniche Legali presso l'International University College di Torino ([www.iuctorino.it](http://www.iuctorino.it)) ed è un avvocato qualificato in materia di diritto dell'immigrazione in Italia e in Germania. Inoltre, era nel 2017/2018 docente presso la Clinica legale dell'Università di Pretoria (Sudafrica). Ha partecipato come relatore, formatore, consulente legale ed esperto a diverse conferenze e gruppi di esperti internazionali (soprattutto in materia di diritto europeo, diretto dell'immigrazione, diritto d'asilo e la Clinical Legal Education), ed è fondatore e membro del consiglio di ENCLE (European Network for Clinical Legal Education) e membro del comitato direttivo di GAJE (Global Alliance of Justice Education) e membro dell'ASGI (Associazione per Gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), e del Network sul Diritto dell'Immigrazione in Germania (Netzwerk Migrationsrecht).

<sup>65</sup> Cf. <https://politicalbeauty.com/>.



“È facile indignarsi per i grossi problemi connessi all’immigrazione e per tutti i morti in mare... di fronte a questo c’è quello che Kant chiamava l’imperativo categorico: qualcosa bisogna fare”. Roberto, 91 anni, accoglie in famiglia Ibrahim e la sua mamma Fanta.